

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
ASSURANCES SOCIALES
EN
ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Georges CHIRIAC

Président : M. William OUALID, Professeur

<i>Suffragants</i> {	MM. TRUCHY, LESCURE..	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	--------------------------	----------------------

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1932

LES
ASSURANCES SOCIALES
EN
ROUMANIE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES
ASSURANCES SOCIALES
EN
ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Georges CHIRIAC

Président : M. William OUALID, Professeur

<i>Suffragants</i>	{	MM. TRUCHY, LESCURE.	{	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-------------------------	---	--------------------

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

—
1932



A MA FEMME ET A NOS PARENTS

Hommage d'affection et de reconnaissance.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552604_0055

AVANT-PROPOS

En traitant la question des assurances sociales en Roumanie, nous avons l'intention de rester, autant que possible, dans le cadre de notre sujet. Aborder, même sommairement, la matière générale des assurances sociales, cela nous obligerait à donner des proportions par trop étendues à cet ouvrage. Ainsi nous ne parlerons qu'en passant des législations étrangères en la matière, c'est-à-dire autant qu'il sera absolument nécessaire pour mettre en évidence le système roumain des assurances sociales, pour préciser les particularités qui le caractérisent.

Le seul fait de commencer par démontrer la nécessité de l'existence de ces assurances sociales dans l'ossature législative d'un État moderne nous paraît banal. C'est une question qui, depuis près d'un siècle, est débattue entre les économistes et les sociologues des nations civilisées. Les organes législatifs ont suivi aussi la voie indiquée par les facteurs qualifiés à se prononcer et par les nécessités réelles de l'époque. Grâce à cette double préoccupation, au grand mérite de notre génération, on est parvenu à voir aujourd'hui chaque État, avec son système d'assurances sociales, plus ou moins original, adapté aux conditions de droit et de fait du lieu, plus ou moins complet.

Tout le monde est convaincu aujourd'hui, que les assurances sociales sont un facteur indispensable au progrès social dans la plus large acception de cette expression. Quiconque est persuadé que c'est le seul moyen d'assurer la tranquillité dans une société où la majorité des membres n'a d'autre revenu que le produit d'un travail continu et épuisant.

De même que la législation ouvrière a pour but d'humaniser le travail par le relèvement de la situation individuelle de l'ouvrier, en garantissant le produit de son activité et en le mettant sur le pied d'égalité avec son patron, par la voie de la reconnaissance comme force sociale de la collectivité ouvrière, de même aussi les assurances sociales ont pour but d'ajouter à cette protection juridique, une protection sociale pour la vie, le plus souvent précaire, de celui qui n'a d'autre capital que sa force de travail, et d'autre revenu que son salaire.

Mettre à l'abri contre les risques épouvantables, comme la maladie, l'accident, l'invalidité, la vieillesse, le décès prématuré et même le chômage, ceux qui tombent les premiers, victimes des maux inévitables et contre lesquels ils pourraient difficilement lutter en dehors d'une puissante association, c'est une nécessité inexorable de toute société bien organisée. Sans cette mesure, la tranquillité sociale ne serait jamais bien assurée.

L'ouvrier manuel est le plus exposé. Il vit au jour le jour pour un salaire qui lui suffit à peine pour ses besoins à lui et pour ceux de sa famille, vu son impossibilité de mettre de côté, de faire acte de prévoyance. L'imprévoyance ouvrière est assurément aussi quelque chose de congénital. Cela s'explique d'ailleurs par la vie de l'ouvrier dans le passé, quand, plus que dans l'époque actuelle, en vivant au jour le jour, en n'ayant jamais qu'autant qu'il lui fallait pour vivre, il trouvait impossible et sans résultat pratique de se priver d'une partie de son peu de gain, qui à peine lui suffisait pour vivre, en mettant quelque chose de côté. C'est une mentalité qui ne peut être changée que par la voie des assurances sociales, spécialement par celles qui sont obligatoires et par lesquelles on pourra faire œuvre de solidarité, de tutelle et d'éducation.

« Un bon régime d'assurances sociales vise non seulement à garantir l'intéressé, mais à l'habituer à se garantir. C'est une école de prévoyance et non une œuvre d'assistance »¹.

1. G. Scelle, *Législation Industrielle*, p. 324, Paris, 1927.

Aujourd'hui les idées et les méthodes dans cette matière se sont cristallisées et ont reçu un assentiment unanime dans le monde des intéressés. Toutes les animosités d'autrefois, issues de motifs spécifiques pour chaque facteur, ont disparu.

L'époque où l'on combattait les assurances sociales à cause de l'opposition des idées de liberté, la timidité des théories d'un Sismondi ou de Saint-Simon qui, au début du xix^e siècle, en rompant avec le passé, demandaient l'intervention de l'État pour sauver la race humaine, l'exemple classique d'Owen à côté des imitations de l'initiative privée et patronale, avec leurs résultats si relatifs, toutes ces manifestations théoriques et pratiques sont passées dans l'histoire.

Les assurances sociales, grâce aux idées de la Révolution de 1848, suivies par les réalisations du socialisme d'État du chancelier Bismark, forment aujourd'hui partout une question d'État. Le pouvoir public a jugé que c'était le moment d'intervenir, en se rendant compte qu'ainsi seulement on pouvait faire œuvre sociale, qu'ainsi seulement on pouvait aider une classe sociale qui mérite autant d'intérêt que les autres.

« La progression simultanée des assurances sociales, disait M. Paul Pic déjà en 1913, généralement à base d'obligation, dans la plupart des États civilisés, sous l'influence de causes identiques (poussée démocratique grandissante, notion plus nette du devoir collectif de solidarité), est assurément l'un des traits les plus caractéristiques de la politique sociale contemporaine² ».

Le droit commun européen, embryonnaire à l'époque, mais auquel le distingué professeur prévoyait un grand avenir, est aujourd'hui une réalité. En dehors des transformations politiques et économiques, parfois douloureuses, des derniers vingt ans, les événements ont précipité une internationalisation des assurances sociales, et, par ce fait, un progrès inattendu de celles-ci. Le traité de Versailles

2. Paul Pic, *Les Assurances Sociales en France et à l'Etranger*, p. 1, Paris, 1913.

en créant le Bureau International du Travail auprès de la Société des Nations, n'a fait que couronner cette évolution naturelle des idées et des faits.

Que les assurances forment un facteur de développement de la solidarité sociale, un moyen de relèvement moral, c'est aujourd'hui une vérité complètement acquise, un axiome, de même que leur nécessité a été démontrée, non comme une pitié, comme on les considérait dans le passé, mais comme un mérite et un droit pour l'ouvrier.

De ce cadre vaste des assurances sociales de partout, notre étude est destinée à détacher et à traiter la question en tant qu'elle concerne la Roumanie. Nous nous appliquerons à examiner spécialement la « Loi des métiers, du crédit et des assurances ouvrières de 1912 », loi aujourd'hui en vigueur, en essayant de mettre en évidence ses caractéristiques et son originalité. Nous serons de même obligé de montrer certains régimes spéciaux d'assurances, existant en Roumanie, comme aussi les lois d'assurances encore appliquées dans les territoires récupérés.

Dans ce but nous diviserons notre étude en trois parties, elle sera précédée d'une introduction et nous la terminerons par une série de conclusions.

Dans l'introduction nous esquisserons l'organisation du travail en Roumanie en laissant entrevoir aussi l'apparition si tardive d'une législation d'assurances sociales.

Comme une institution ne peut apparaître brusquement dans l'existence d'un peuple, les institutions, comme les peuples, ayant leur passé dans l'histoire, nous avons pensé qu'il serait bon de fixer dans le temps les assurances sociales en Roumanie, en consacrant la première partie de notre travail à une évolution historique de celles-ci.

La deuxième partie de l'étude sera affectée à l'État actuel, contenant un exposé par catégorie des assurances prévues par la loi de 1912, des assurances encadrées dans des lois spéciales pour certaines institutions et des assurances sociales des provinces recouvrées, tout cela suivi d'une série de constatations et de chiffres sur les résultats obtenus jusqu'ici.

Une Troisième Partie sera consacrée aux principes qui

gouverneront l'unification en projet des assurances sociales sur tout le territoire de la Roumanie.

Dans un chapitre supplémentaire nous nous occuperons de la condition des étrangers, des relations internationales et de l'assurance-chômage.

Nous finirons enfin notre étude en appréciant, dans nos conclusions, les résultats obtenus jusqu'ici et les lacunes du système en vigueur, en montrant la nécessité d'une urgente unification.

INTRODUCTION

« Les assurances sociales ne sont pas des institutions spécifiquement ouvrières, dit M. Scelles, mais c'est dans le monde des salariés et surtout des salariés de la grande industrie, que le besoin s'en fait surtout sentir. Cela tient à la précarité de la situation des ouvriers »³.

Il est clair que les autres membres de la société sont aussi exposés dans la vie presque aux mêmes risques, mais à un degré beaucoup moindre. La situation matérielle de l'ouvrier diffère aussi de celle du cultivateur, du commerçant, du fonctionnaire ou de l'homme d'affaires. La conséquence naturelle de cet état de fait est qu'un pays ne peut facilement introduire un système solide et complet d'assurances sociales qu'au moment où il possède une industrie plus ou moins développée.

Sous ce rapport et jusqu'à une époque assez récente, la Roumanie n'a pu être encore considérée comme un pays véritablement industriel. L'un des arguments de l'opposition parlementaire contre le Gouvernement qui proposait la loi sur les assurances sociales en 1912, a été justement l'absence dans ce temps-là d'un véritable prolétariat et par conséquent l'inopportunité de la loi.

En dépit des indications statistiques et des insistances des chefs de la classe ouvrière roumaine, la Roumanie a été considérée par le monde officiel jusqu'à la guerre mondiale, comme un pays éminemment agricole. Grâce à cette opinion, les facteurs dirigeants se sont intéressés surtout à la classe paysanne. A part quelques lois et règlements disparates plus anciens, tout le Code ouvrier roumain,

3. G. Scelle, *op. cit.*, p. 323.

presque complet aujourd'hui, est de date très récente, de l'époque d'après-guerre. Toutes les lois antérieures de protection concernaient principalement l'ouvrier agricole. Ce sont des motifs d'ordre politique et économique qui ont déterminé le législateur à procéder ainsi.

La classe paysanne constituait la grande masse roumaine d'avant-guerre. Elle formait aussi la masse électorale politique et la base économique du pays. Faute d'une industrie trop développée, il n'y avait pas chez nous, un prolétariat industriel qui pouvait, par son importance sociale, imposer des lois de protection du travail. C'est la seule explication du privilège, dont s'est réjouie la classe paysanne dans tout le passé de notre pays, privilège qui a culminé dans l'expropriation, un peu barbare pour les grands propriétaires de terres, mais nécessaire, faite immédiatement après la grande guerre. C'était une promesse solennelle reçue sous la pluie d'obus de l'ennemi envahissant, promesse à laquelle on ne pouvait renoncer sans risquer certaines convulsions sociales graves. C'était peut-être l'unique moyen qui devait nous mettre à l'abri du courant de l'est, de ce qui se passait chez nos voisins en Russie.

Cependant on ne peut pas dire que la Roumanie d'avant-guerre était complètement dépourvue de toute législation ouvrière. Il y en avait une qui concernait spécialement les métiers, comme son titre d'ailleurs l'indiquait. Mais cela est dû à l'état de fait d'alors, c'est-à-dire à l'existence d'une petite industrie, d'une classe formée surtout de petits patrons ou artisans à domicile. La grande industrie n'a commencé à se faire voir en Roumanie, qu'après 1900. La législation ouvrière d'avant-guerre ne pouvait donc se rapporter qu'à la classe ouvrière dominante, classe qui, vers la fin du dernier siècle, commence à s'agiter et à attirer l'attention des facteurs responsables.

Les projets de lois apparaissent alors mais sans réussir à vaincre la résistance parlementaire. Les projets Pierre Carp de 1881 et 1888 ainsi que celui de Nicolas Filipesco de 1901 sont l'un après l'autre rejetés.

Pendant ce temps l'agitation croissait parmi les ouvriers,

dégénérant bientôt en agitation dans la rue, ce qui a déterminé le parti libéral, alors au pouvoir, à reprendre la discussion des projets antérieurs, à proposer et à voter en 1902, la première loi sur les métiers en Roumanie, désignée sous le nom de la « loi Missir »⁴.

Une statistique faite en 1900-1901 par le Ministère de l'Industrie à la veille de la loi Missir, nous montre qu'il y avait à cette époque environ 170.000 artisans en Roumanie. La statistique ne fait aucune distinction entre la grande et la petite industrie. Tous sont considérés comme artisans. C'est ainsi que la loi de 1902 ne se réfère qu'aux artisans et se propose, d'après les dires du rapporteur lui-même à la Chambre :

« 1^o. La protection des artisans stables contre les ambulants ;

« 2^o. La réglementation des métiers et l'établissement des conditions de capacité ;

« 3^o. Le groupement des artisans en corporations pour s'occuper de leurs intérêts communs »⁵.

Cette loi qui ne s'appliquait qu'aux artisans proprement dits, à l'exclusion des artisans qui habitaient les villages, de l'industrie à domicile, des fabriques et même des grands ateliers, n'a pas donné les résultats espérés. Elle est restée comme un simple début, timide comme tout début, un acheminement vers la voie des réalités.

Les ouvriers devaient s'agiter de nouveau. Les grandes

4. « Il n'y avait plus à attendre : l'auteur de la loi, dans l'exposé des motifs et dans son discours à la Chambre, affirme : que les artisans sont sortis « dans la rue » ce qui fait qu'il n'a pu faire au préalable une enquête et une étude analytique sur l'application du problème qui nous préoccupe, mais cela provoquerait un ajournement et la nécessité de cette loi est depuis longtemps ressentie.

Le désespoir des ouvriers avait touché le point culminant.

Après des meetings dans tous le pays, ils ont tenu une grande assemblée de protestation dans la salle des Constructeurs et de là ils sont partis pour se rendre à la Chambre. Là ont eu lieu des chocs sanglants avec les gendarmes. Il y a eu des blessés, il a coulé du sang, les ouvriers ont eu leurs martyrs. La statistique nous est donnée par le général Lahovary dans son discours au Sénat : « 20 gendarmes blessés, 130 hommes arrêtés sur place et 70 jusqu'au soir, en tout 200 arrestations. L'agitation comme la répression ont été assez violentes ». (D.R. Ioanitoresco, *Renasterea Meseriilor, La Renaissance des Métiers*, pp. 165 et s., Bucarest, 1931.)

5. D.R. Ioanitoresco, *op. cit.*, p. 171.

réformes agraires, déterminées en partie par les sanglants événements de l'année 1907, les avaient encouragés. La question des artisans qui durait depuis 1873, commence à se confondre avec celle des ouvriers vers 1904. Le mouvement atteint son point culminant en 1909 et finit par s'étendre dans tout le pays. Grâce à ce mouvement les travailleurs agricoles obtiennent une série de lois avec caractère social⁶.

Les ouvriers industriels commencent à s'agiter pour obtenir aussi, une pareille législation. La statistique indique en 1907 dans la grande industrie, à part ceux de l'État, des départements et des communes, 35.708 ouvriers employés dans 268 fabriques, et celle de 1907, extraite des registres des corporations, 127.841 artisans (artisans-patrons, maîtres-conducteurs, compagnons et apprentis) soit un total de 163.549. En réalité, étant donné qu'une bonne partie des artisans ne figurait pas sur les registres des corporations, le nombre pouvait atteindre presque le double. C'était pour la première fois qu'on commençait à parler en Roumanie d'un prolétariat industriel. Il apparaît si tard parce que jusqu'alors, il n'existait pas encore chez nous une grande industrie dont le nombre des ouvriers pût s'agiter et imposer aux gouvernements un régime de protection du travail dans les usines et les fabriques. Les mouvements agraires de 1907 et le courant généreux qui parcourait l'Europe à cette époque se sont ressentis aussi en Roumanie.

D'autre part, l'industrie prenant en même temps un certain essor chez nous, la classe dirigeante se rendant compte que parallèlement à la richesse agricole on pourrait en créer une industrielle, elle ne pensait qu'à encourager la production, négligeant presque totalement les mesures de protection pour les ouvriers.

C'est à peine vers 1909 que, sous la pression des agitations ouvrières et sous l'influence bienfaisante des pays occidentaux, une législation de protection du travail commence

6. La loi de la fixation d'un maximum et d'un minimum dans les contrats agricoles, la loi pour combattre les trusts des fermiers, la loi pour la création des associations villageoises et des banques populaires, etc..., etc...

à se dessiner aussi en Roumanie⁷. Elle culmine dans la « Loi pour l'Organisation des Métiers, du Crédit et des Assurances Ouvrières » de 1912, appelée de même la « loi Nenitescu ».

C'est la première loi qui comprend en bloc tous les artisans, soit urbains, soit ruraux, soit ouvriers des fabriques, soit des ateliers, soit enfin les simples manœuvres.

Elle organise aussi pour la première fois en Roumanie les assurances sociales sur une base solide et moderne. Nous nous en occuperons largement dans cet ouvrage. En ce qui concerne l'autre partie de la loi, quoique cette loi ait été un grand pas vers la voie de la réglementation du travail en Roumanie, elle n'a pas correspondu aux attentes des ouvriers. Le docteur Racovski, futur ambassadeur des Soviets à Paris, alors fameux agitateur de la population ouvrière en Roumanie, attaqua la loi avec une âpre violence, la considérant tyrannique, anticonstitutionnelle, etc... Il acceptait cependant, sous réserve de certaines modifications, la partie concernant les assurances sociales⁸.

D'autres chefs plus autorisés des ouvriers, sans employer la violence du futur leader communiste de Russie, s'expriment pourtant contre cette loi, en considérant qu'elle « n'a jamais répondu aux besoins de la classe ouvrière de Roumanie d'avant-guerre et surtout à ceux d'après la guerre »⁹.

Ce n'est pas la place d'examiner ici l'objectivité de ces critiques parce que nous dépasserions le cadre de notre sujet. Nous n'avons rappelé ce qui précède que pour fixer historiquement la question qui nous préoccupe et pour

7. La loi pour les coopératives d'artisans et d'ouvriers et le crédit ouvrier, de 1909, la loi pour la construction d'habitations à bon marché et salubres, de 1910, la loi sur le repos du dimanche de 1910, la loi sur les mesures de sûreté pour les chaudières, machines, etc... et les mesures hygiéniques dans les établissements industriels, de 1910, la loi sanitaire de 1910, etc..., etc...

8. C. Racovski, *Jos Legea Meseriilor, Ce vrem si ce nu vrem*, (A bas la loi des Métiers, Ce que nous voulons et ce que nous ne voulons pas.) Bucarest, 1912.

9. I.-I. Miresco, secrétaire de la Confédération générale du Travail de Roumanie, *Sindicatete Muncitoresti si Legislatia Muncii*, (Les Syndicats ouvriers et la Législation du Travail.) Bucarest, 1926.

donner aux lecteurs une idée d'ensemble sur la législation ouvrière de Roumanie.

Les événements mondiaux et nationaux qui sont survenus bientôt après la loi de 1912 ont constitué un empêchement sérieux à son application normale. La grande guerre avec ses transformations fondamentales dans tous les domaines, a apporté aussi une perturbation sociale et économique profonde chez nous comme ailleurs. Évidemment, malgré sa date assez récente, la loi de 1912, dans plusieurs de ses parties, ne correspond plus à l'époque, d'où l'explication de l'avalanche de lois ouvrières d'après la guerre, lois imposées par la nouvelle situation politique et économique de la Roumanie agrandie, d'une Roumanie industrielle dans le vrai sens du mot.

Dans cette situation, il ne saurait être question jusqu'à présent d'un véritable Code ouvrier. Si la France, avec un passé industriel de quelques siècles ne l'a qu'en partie, comment pourrait-on le prétendre en Roumanie ? Personne n'a pensé à une codification pour les quelques lois ouvrières existant avant la guerre. C'est à peine en 1927 que la Roumanie a pu voir un recueil de lois ouvrières en vigueur jusqu'à cette date¹⁰. Sous le titre « La Législation du Travail applicable sur le territoire entier du pays », a été publiée une collection de toutes les lois, règlements, décrets et décisions ministérielles en vigueur, relatifs à l'organisation, réglementation et protection du travail en Roumanie. Un second volume annoncé devait contenir la législation encore non unifiée, applicable dans l'ancien royaume, en Transylvanie, en Bukovine et en Bessarabie. Mais comme la législation des derniers trois ans a abrogé presque tous les textes qui devaient faire l'objet de ce volume, son apparition était devenue inutile. D'autre part, comme l'essor législatif en matière ouvrière dans la même époque a été considérable, la réédition de la première collection, mise à jour, devenait indispensable. Elle fut

10. Œuvre due à M. I. Setlacec, ancien directeur général du Travail, et à M. D. Constantinesco, inspecteur général et chef des études et de la statistique du Travail.

faite en 1930, quand un nouveau « Code du Travail »¹¹ mit à la disposition des intéressés tous les textes en vigueur à cette date, textes relatifs à la réglementation et à la protection du travail et des ouvriers.

Il ne reste plus que quelques lois qui sont sur le chantier pour que la Roumanie soit dotée d'une collection entière de lois ouvrières¹². Il faudra ensuite attendre la codification, attente certainement de longue durée, étant donné le mécanisme parlementaire tellement compliqué et difficile. L'exemple de la France, où le vote dure depuis 20 ans, est assez édifiant en la matière....

Une seule chose était encore nécessaire à la Roumanie intégrée dans ses frontières naturelles et devenue pays de grande industrie, un organe unique et autoritaire de conduite, un Ministère du Travail. Il n'a pas tardé d'apparaître. Les problèmes du travail et des assurances sociales entraient, jusqu'à sa création, dans la compétence du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Les attributions étaient partagées entre deux bureaux qui faisaient très difficilement face aux besoins. Trois ans après la création de ce Ministère on a senti la nécessité de transformer les deux bureaux en un organe mieux qualifié, la Caisse Centrale des Métiers, du Crédit et des Assurances Ouvrières, créée par la loi de 1912 et dépendant du même Ministère. C'était le noyau du futur Ministère du Travail.

Dans les provinces annexées, les questions ouvrières étaient résolues par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture comme aussi par les administrations locales.

La cessation de la guerre n'a pas été suivie en Roumanie par la paix sociale qu'on attendait. Comme en France et ailleurs, une poussée de grèves avait commencé à agiter le monde ouvrier. Les causes ne différaient guère de celles indiquées en France¹³.

11. Due aussi au distingué chef des études et de la statistique du Travail, M. D. Constantinesco.

12. La loi de la juridiction professionnelle, la loi pour l'industrie à domicile, la loi pour l'unification des assurances sociales, la loi pour l'organisation du travail dans les ports, etc...

13. Voir M. William Oualid, cours de doctorat, 1927-28, pp. 376 et s. *La politique ouvrière et sociale, officielle et patronale d'après guerre.*

Pour rétablir la paix sociale, après la paix politique, il fallait un arbitre qui inspirât entière confiance aux facteurs en conflit, aux patrons et aux ouvriers. Qui, mieux que l'État, pouvait faire cet office ? C'était le seul qualifié pour intervenir par un organe créé dans ce but. Un décret-loi du 30 mars 1920 créa le Ministère du Travail, de la Santé et de la Protection Sociale¹⁴.

D'après le rapport du Président du Conseil des Ministres d'alors, la création de ce Ministère était encore nécessaire pour l'unification des régimes d'assurances sociales et de la protection du travail, existant dans les provinces recouvrées, pour une égalisation des conditions du travail et pour le développement normal de l'industrie et du commerce, par un système de l'égislation unitaire dans tout le pays. Pour atteindre ce but il fallait créer un organe compétent, organe d'études et de contrôle d'exécution, de surveillance et de directive unitaire¹⁵.

Cette création, d'une nécessité indiscutable dans un pays civilisé, n'est pas restée au commencement sans être critiquée par une certaine classe intéressée. On voyait dans le nouveau Ministère un moyen en plus pour opprimer la classe ouvrière au service du capitalisme. Aujourd'hui, heureusement, tout le monde s'est convaincu que le nouvel organe a le beau rôle de maintenir l'équilibre social, au-dessus des intérêts particuliers des uns et des autres.

Une loi du 14 avril 1927 a doté le Ministère d'un Conseil Supérieur du Travail, corps consultatif auprès de la Direction Générale du Travail. Sa composition et ses attributions ne différant que très peu de celles des législations existant dans les autres pays d'où s'est inspiré le législateur roumain, il est inutile de les indiquer.

Nous avons fait ce bref historique de la législation ou-

14. Passant par des transformations successives, le Ministère englobe en 1932 les services suivants : la Direction du Travail, la Direction de la Santé, la Direction de la Protection, la Direction de l'Education Populaire, l'Institut de Statistique générale de l'Etat, la Caisse Centrale des Assurances Sociales, l'Office National d'Education Physique et la Direction de la Comptabilité...

15. D. Constantinesco, *Istoricul Organizarii Ministerului Muncii*, (Historique de l'organisation du Ministère du Travail.), Bucarest, 1930.

rière en Roumanie étant convaincus que c'est par lui que le lecteur pourra s'orienter plus facilement dans la matière des assurances sociales que nous allons aborder. L'espace et le but de cet ouvrage ne nous a pas permis de nous étendre davantage. Espérant cependant que dans ces quelques pages nous avons donné un aperçu nécessaire, nous passons plus loin, nous passons, c'est-à-dire, dans le fonds proprement dit de notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE

Ce serait commettre une grande faute que d'affirmer que la Roumanie était complètement dépourvue d'assurances sociales avant la loi de 1912, comme nous commettrions la même faute en soutenant que ce qui existait chez nous formait un système d'assurances sociales dans le sens moderne de cette expression. Ce que nous affirmons n'est pas du tout un paradoxe. Une explication sommaire nous élucidera. La Roumanie, pays jeune politiquement et économiquement, et jusqu'à une époque assez récente éminemment agricole, ne pouvait se donner une institution d'assurances sociales, institution propre aux États industriels, États avec un prolétariat plus ou moins nombreux. Mais comme, même dans une telle société, les misères sociales ne font pas défaut, surtout à certaines époques, de guerre et de sécheresse, il fallait trouver quelque chose qui remplace les assurances contemporaines. Un fait caractéristique se passe alors, fait qui n'avait pas à la base les intérêts sociaux, les intérêts politiques, parfois purement électoraux d'aujourd'hui. Il existait dans ce temps là chez nous une classe privilégiée, celle des boïards, classe en tête de laquelle se trouvait le souverain même du pays. Comme la religion préoccupait l'esprit humain plus qu'aujourd'hui, cette classe, pour des motifs religieux, supportait le soin du peuple dans ce temps de malheur. Une assistance sociale était organisée par les donations pieuses des souverains et des boïards, deux facteurs qui remplaçaient les organisations d'assurances sociales d'aujourd'hui. De cette assistance sociale, issue de la pitié du souverain et des boïards, profitaient tous ceux sans moyens ; tous les pauvres, soit artisans, soit cultivateurs. On donnait à certaines époque

de l'année de franchises lippées publiques et on distribuait de l'argent et des vêtements à la Cour du souverain et des boïards. Les dames de l'entourage de la Cour et généralement de la haute société se faisaient un titre de se préoccuper des questions d'assistance publique, d'apaiser les douleurs des pauvres. On créait des asiles, hôpitaux, orphelinats, etc... Les traces de ces temps existent encore aujourd'hui en Roumanie. Les plus grandes fondations d'assistance sociale de chez nous portent, soit le nom d'un souverain ou de boïard, soit les noms de saints du calendrier. L'œuvre a été continuée à travers les siècles grâce aux revenus de leurs domaines étendus avec lesquels les fondateurs dotaient ces fondations pendant leur vie ou à l'occasion de la mort. C'était une belle œuvre, une œuvre de relèvement religieux et moral, qui remplaçait d'une façon presque satisfaisante les assurances sociales d'aujourd'hui, quoiqu'à la base ne subsistait que l'idée d'assistance. Mais quand nos ouvriers ont commencé à connaître les principes qui régissent à la base des assurances sociales existant ailleurs, dans les États industriels, ils ont répudié ce secours en soutenant que ce n'est pas de la pitié qu'il leur faut mais des droits, que, comme les autres membres de la société, ils ont un droit et un mérite à l'assistance. Un courant dans ce sens avait commencé à se dessiner dans le monde ouvrier, courant qui a évolué lentement, mais qui s'est formé des racines profondes et qui est arrivé à de bons résultats.

CHAPITRE PREMIER

DE L'APPARITION DES CONFRÉRIES JUSQU'À LEUR SUPPRESSION (LA FIN DU XVI^e SIÈCLE JUSQU'EN 1873)

En laissant de côté ces considérations tout à fait générales sur la manière dont était organisée l'assistance dans l'ancienne société roumaine, nous essayerons de suivre la question dans la masse purement ouvrière. La Roumanie n'a pas une tradition de la grande industrie comme dans d'autres pays industriels. Chez nous, comme nous l'avons déjà vu, cette industrie commence à apparaître soudainement, peu avant la guerre mondiale, timidement il est vrai, pourtant sans une évolution lente comme dans certains autres pays. C'était un commencement brusque, provoqué par la classe dirigeante par lois d'encouragement, par une série d'importants avantages matériels offerts à ceux qui acceptaient d'engager des capitaux dans cette industrie. Le monde officiel s'était convaincu aussi chez nous des bienfaits d'une grande industrie, à côté d'une agriculture florissante et encouragée elle aussi. Cela d'autant plus qu'une bonne partie des matières premières ne nous manquait pas et l'importation des fabriqués de l'étranger s'élevait à une somme formidable pour notre balance commerciale d'alors. Même s'il ne s'agissait que de nos besoins internes, une industrie sérieuse trouvait une place importante dans l'économie d'État de Roumanie.

Nous ne pourrions pas préciser si ce courant était dû aux idées préconisées par List, au socialisme d'État mis en pratique par le chancelier Bismarck ; mais nous pouvons soutenir que l'influence venait de ce côté de l'Europe. Les rela-

tions économiques de la Roumanie avec l'Allemagne étaient telles avant la guerre qu'une influence bienfaisante pour notre économie nationale était inévitable. Seulement l'ironie des temps a voulu que ce beau commencement soit détruit en germe par ceux mêmes dont le concours incontesté l'avait fait naître. L'austérité de l'occupation allemande en Roumanie, inexplicable, étant donné les relations économiques antérieures, s'est ressentie aussi sur ce terrain, comme sur beaucoup d'autres. Tout a dû être refait ou complété après la guerre quand, tant le courant du temps ainsi que l'annexion des provinces, dont certaines avec une riche industrie, ont changé fondamentalement la face industrielle de la Roumanie.

§ 1^{er}. DE LA FIN DU XVI^e SIÈCLE JUSQU'EN 1776.

Jusqu'à ce commencement d'industrie, la Roumanie a vécu sous un régime qui a duré presque trois siècles, sous le régime des confréries moyenâgeuses, régime qui présente certains caractères propres à ce coin de l'Europe. Nous n'avions pas d'industries mais nous avions des métiers. C'est la seule explication de l'objet de quelques lois de protection que nous trouvons dans le passé roumain, lois qui ne visaient que les artisans.

La loi de 1912 est la première qui rompe avec ce passé et qui s'occupe des ouvriers en général, soit qu'ils appartiennent aux métiers ou aux industries. Et cela parce que sa date correspond à celle de la pose de base d'une nouvelle industrie en Roumanie. Pour scruter le passé des assurances sociales chez nous, il est absolument nécessaire de nous occuper de l'existence et du rôle de ces confréries dans la vie de l'artisan, de cet artisan qui, en dépit des temps de grande industrie d'après la guerre et malgré toutes ses condamnations à la disparition, continue à vivre à côté de prolétaires modernes et de constituer une classe bien distincte de ceux-ci¹.

1. Quoique les confréries eussent certains caractères qui les distinguaient des anciennes corporations françaises, motif pour lequel elles ne se sont pas nommées ainsi au début, nous pouvons cependant les confondre sans diffi-

Ces artisans des confréries d'autrefois méritent même aujourd'hui toute la sollicitude parce que ce sont eux qui durant presque trois siècles ont formé la masse économique de notre pays et ont satisfait ses besoins industriels. Une lutte âpre et continue s'est engagée entre ces pauvres artisans et l'industrie, lutte commencée déjà en 1832 quand, par le Règlement Organique, ont été abolis les privilèges, inclusivement le monopole de nos anciennes confréries. Elles ont continué à mener une vie pénible jusqu'en 1873 quand un décret les supprime définitivement, en laissant les artisans au harsard et aux agitations. Nous verrons plus tard la fin de la lutte. Pour l'instant examinons de quelle façon ces pionniers de l'industrie de plus tard avaient le concours mutuel de leurs confrères et de l'officialité pendant les époques de crise générale, ou de misère partielle.

L'origine des métiers est aussi peu claire chez nous qu'ailleurs. Un fait est cependant sûr : après l'invasion des Barbares, quand toutes les classes se sont constituées en castes fermées, les artisans se sont groupés aussi en associations sous diverses dénominations, dont celle de confrérie seulement est entrée dans le vocabulaire de la langue moderne, les autres ayant disparu en même temps que les institutions qu'elles dénommaient ².

culté. Nous engager dans cette théorie des confréries, ce serait dépasser le cadre de notre sujet, parce que nous ne faisons leur historique qu'autant qu'il nous est indispensable pour suivre l'évolution des assurances sociales. D'ailleurs les législations plus récentes les ont nommées ou confréries ou corporations, sans définir jamais nettement quelle est la différence entre les unes et les autres. Il viendra plus tard l'occasion de constater en passant en quoi consiste cette différence. Pour l'instant, en conservant la dénomination de confrérie, pour être dans la note de l'époque, nous comprendrons par elle corporation, avec la même signification que dans la langue française.

2. Dans les temps plus anciens a existé chez nous, comme ailleurs, une industrie familiale où la femme travaillait tout ce qu'il fallait pour l'intérieur de la maison et le mari tout ce qui était nécessaire en dehors de la maison. Cette industrie ménagère était complétée par l'existence de certains artisans qui étaient appelés par le client et travaillaient chez lui ou même à leur domicile mais avec la matière première du client et le paiement en nature. Ainsi commence la deuxième phase, celle de l'industrie à domicile dans le sens de l'époque, c'est-à-dire l'artisan traitant directement avec le client, sans intermédiaires qui, dans les temps modernes, organisent l'industrie à domicile. Plus tard, quand l'artisan du village a commencé à avoir son arrangement et à travailler avec ses propres moyens, il achetait lui-même la matière première, la refondait chez lui et la vendait confectionnée, en attendant la foire pour vendre ce qui lui était encore resté. Après les invasions des Barbares, alors

Le passage de la liberté individuelle des artisans, ainsi que celui de la liberté de l'exercice des métiers au groupement en confréries, a eu un but bien défini, imposé par l'état de fait alors existant. Pour lutter contre la concurrence des commerçants étrangers et des autres artisans locaux, il était besoin d'une force qu'ils ne pouvaient trouver que dans la confrérie destinée à organiser la production et à aider au besoin ses membres. L'église au commencement, le pouvoir laïque plus tard, on reconnu à ces confréries l'exclusivité de la production. Plus tard, en payant certaines sommes d'argent au souverain et en obtenant le monopole, les confréries, d'associations libres, basées sur la défense des intérêts individuels deviennent des castes fermées où ne peuvent entrer que les nationaux. Après les droits économiques suivent ceux politiques³.

qu'il commence à s'établir des villes, les artisans quittent aussi les villages et cherchent à s'établir au milieu des agglomérations plus importants. Une fois établis ici, ils commencent à s'organiser, à se grouper et à s'aider dans les temps critiques. Ce phénomène se passe vers la fin du XVI^e siècle, en même temps que l'établissement des villes. De la liberté, individuelle des artisans on passe à leur groupement, à la confrérie où les membres s'appelaient « frères ». (Nicolas Jorga, *Istoricul Industriilor la Români*; D.R. Ioanitoresco, *Renasterea Meseriilor* (Nicolas Jorga, *Historique des Industries chez les Roumains*; D.R. Ioanitoresco, *La Renaissance des Métiers*).

3. Les historiens et les économistes roumains ne sont pas d'accord sur leur origine. Les uns (Xenopol) basés sur l'origine slave du mot confrérie « Bratswo » (en Roumain « Bresla ») et sur le caractère religieux trop développé dans les confréries, soutiennent qu'elles sont dues à la civilisation slave, les slaves étant des hommes éminemment religieux. Il s'agirait donc de la renaissance des anciens collèges romains réorganisés sous l'influence bulgare-slave. D'autres (Tocilescu) les ont considérées d'origine romaine, trouvant qu'elles présentaient une grande ressemblance avec les anciens « collegia-romanae ». Le professeur Jorga croit qu'elles ont été apportées par l'imitation de Galicie ou d'Ardèche. Presque tous les économistes roumains (Ioanitoresco, Angelesco, Tasca, Madgearu, Ghiulea, Filitti, Zeletin et Wachmann) sont cependant d'accord que les confréries sont apparues comme une nécessité sociale, comme apparaît toujours l'association professionnelle, basée sur l'idée de la solidarité de ses membres. Les besoins de la vie ont imposé l'organisation en confréries. Les confréries qui se trouvaient autour des monastères, les tziganes affranchis et les fils des paysans avec inclination pour les métiers, se sont dirigés vers les villes pour trouver un moyen de vivre. Ici ils se sont mêlés avec les étrangers amenés par la Cour et établis dans les centres plus peuplés et ensemble, liés par les mêmes intérêts, se sont constitués en sociétés de secours mutuel, dont se sont formées plus tard les confréries. Le pouvoir laïque et religieux, pour certains avantages matériels, leur accordaient des privilèges transformés ensuite en monopole de production et de fabrication. Ainsi groupées en cités fermées, assurant le bien être des artisans, les confréries ont lutté pour leur maintien et leur progrès. (D.R. Ioanitoresco, *op. cit.*).

En ce qui concerne leur ancienneté, les économistes concluent que les pre-

Les confréries arrivent à jouer un rôle important dans l'État spécialement dans la conduite des villes. A côté de missions étrangères de notre étude, les confréries en avaient une qui nous intéresse de près, d'autant plus qu'elle n'était pas de celles secondaires.

En vérité, le but final du monopole dans les confréries était d'assurer à leurs membres un moyen de vivre convenablement. Dans beaucoup de dispositions qu'on prenait dans les confréries se reflétait la tendance d'assurer à chacun un minimum d'existence, de lui donner la possibilité de vivre⁴. Pour atteindre ce but, chose assez difficile dans ce temps là, la confrérie avait besoin d'une organisation solide et d'une discipline sévère. Ainsi seulement on pouvait faire un contrôle sur la production et répartir les besoins de la production de façon que chaque membre ait du travail et puisse faire face à ses besoins et à ceux de sa famille⁵. La conduite et la discipline de la confrérie étaient dans les mains de son chef et de celles du conseil. Les pouvoirs de ceux-ci étaient illimités. A côté de la juridiction professionnelle, la fixation des taxes et des cotisations, l'application des amendes et l'organisation du monopole, ce sont eux qui réglaient la production en répartissant le tra-

mières confréries, c'est-à-dire celles sous la forme de sociétés de secours mutuel, sont d'origine très vieille. Mais celles avec caractère d'associations professionnelles ne peuvent être fixées au-delà de la fin du XVI^e siècle. Le premier document qui fait mention sur l'octroi de privilèges aux confréries est de 1641.

4. V.N. Madgearu, *Bresle Vechi si Bresle Noua*, (Confréries Anciennes et Confréries Nouvelles), Bucarest, 1912.

5. En tête de la confrérie il y avait un chef « Staroste », choisi parmi les membres plus connus et plus expérimentés dans le métier. A côté de lui se trouvait le conseil de la confrérie, un comité restreint de conduite composé de vieux, « Epitropi ». Succédaient ensuite les membres de la confrérie, c'est à-dire les artisans-patrons, — véritables confrères —, les compagnons et les apprentis. La confrérie appartenait seulement aux artisans-patrons.

Ce sont eux qui décidaient, qui avaient le monopole de la production et de la vente. La confrérie était patronale. Les compagnons et les apprentis étaient sous la surveillance de la confrérie, sans avoir droit au vote et à sa conduite.

La population de la confrérie était formée par des artisans qui professaient le même métier ou métiers similaires. Plus tard, quand les artisans d'un seul métier étaient assez nombreux, ils formaient seuls une confrérie.

La confrérie avait personnalité juridique, avait ses propres revenus qui provenaient de cotisations, taxes et amendes. Elle pouvait se réunir et délibérer.

Son monopole était local, sur un seul marché.

Les statuts étaient approuvés par l'Eglise ou par la Cour.

vail à tous d'après leur pouvoir de production. Ils recevaient les marchandises en gros pour les distribuer aux membres de la confrérie. Le chef acceptait aussi les commandes et les répartissait à tous les membres en rapport avec le nombre des ouvriers. De cette manière la conduite de la confrérie assurait à ses membres du travail. Le patron comme les ouvriers pouvaient faire face honorablement aux besoins d'existence. On pensait alors qu'il est juste et chrétien de donner à chacun à travailler pour pouvoir se nourrir. La concurrence d'aujourd'hui n'était pas encore connue. Le chômage moderne était aussi une chose très rare, sinon presque inconnu. Une crise générale seulement, la famine, la peste, les grandes inondations, etc... pouvaient l'occasionner et alors les patrons et les ouvriers souffraient pareillement. Cela bien entendu dans le cas où le fléau était trop puissant et de trop longue durée, de sorte que les fonds des confréries soient épuisés. Ces fonds étaient accumulés pour aider les membres dans les temps critiques et ils étaient distribués d'après le même critérium que le travail. D'où provenaient ces fonds, comment s'accumulaient-ils et s'administraient-ils? L'entier système fiscal moderne était représenté dans ce temps là par le chef et le conseil de la confrérie. Ce sont eux qui fixaient les taxes et les amendes, qui obligeaient les membres de la confrérie à certaines cotisations, qui mettaient des taxes sur les marchands étrangers qui venaient vendre leur marchandise en gros dans le pays, des taxes sur les apprentis, sur les compagnons, sur les artisans, des taxes pour l'autorisation d'ouvrir une boutique, etc...

Tous ces impôts étaient répartis avec équité en rapport avec l'avoir de chacun ou avec les services et les avantages qu'ils recevaient, sans mécontenter les membres des confréries.

La confrérie aussi, comme unité séparée, était contente parce qu'elle pouvait satisfaire les intérêts de la Cour et ceux de ses membres. Elle réalisait ainsi de gros revenus avec lesquels on élevait des églises, des hôpitaux et d'autres œuvres de charité publique. Des traces de ces établissements, parfois des quartiers entiers aménagés par les

confréries, existant dans nos villes et portant le nom de la confrérie respective, font la preuve des temps où les associations d'artisans ont joué un rôle important dans le mouvement économique et social de notre pays.

Les revenus les plus importants provenaient de :

1^o Cotisations perçues à l'entrée dans la confrérie par l'apprenti qui devait payer une taxe et faisait un don au chef staroste ;

2^o Amendes appliquées pour les offres faites à l'apprenti de quitter son patron (3 lei) ;

3^o Cotisations hebdomadaires des compagnons et des artisans, cotisations qui parfois se payaient en nature ;

4^o Taxes payées par les artisans étrangers à leur admission dans la confrérie ;

5^o Taxes payées par les compagnons quand ils devenaient maîtres et qui variaient d'après l'importance de la ville et du métier ;

6^o L'impôt fixe annuel de ceux qui avaient une boutique ;

7^o Taxes protectionnistes dont étaient imposés les commerçants étrangers qui vendaient leur marchandise en gros ou achetaient de la marchandise chez les artisans roumains ;

8^o Amendes appliquées par le chef-staroste et le conseil.

Toutes les taxes étaient en argent ou en nature, d'après la possibilité de ceux qui les payaient et les convenances de la confrérie. Les amendes, payées d'habitude en argent, formaient aussi une importante source de revenus pour la confrérie. Elles étaient très nombreuses, prévoyant toutes les contraventions des confrères et des étrangers qui violaient les dispositions prévues par les statuts des confréries. Certaines amendes globales étaient fixées par les statuts mêmes, restant seulement à être réparties par le chef et le conseil de la confrérie en rapport avec la culpabilité. Les statuts prévoyaient des amendes même pour les commerçants ou les personnes étrangères à la confrérie, qui n'auraient pas tenu compte des dispositions de ces statuts.

A ces revenus imposés on ajoutait les dons des croyants qui, sous l'influence d'alors de la religion chrétienne, étaient d'une importance considérable. Beaucoup de chefs et de

maîtres sans enfants laissaient à la confrérie tout ou partie de leur fortune pour le secours des pauvres et des invalides, pour faire dire des prières pour les morts, etc...

Enfin tous ces revenus étaient accumulés dans une boîte, appelée « la boîte des pitiés », c'est-à-dire un tronc. Ce tronc était sous la garde du chef et des conseillers « *epitropi* », qui le scellaient en y mettant leur cachet. Chaque année il était ouvert au moins une fois pour les comptes de la caisse. L'ouverture du tronc au besoin et les comptes étaient toujours faits en présence du chef et des conseillers qui contrôlaient et enlevaient les scellés, procédant de même à sa fermeture. Des fonds accumulés on dépensait pour les repas et pour bienfaisances qui peuvent être considérés comme de véritables assurances. Le but de ces repas était de nourrir les pauvres et les misérables, soit même étrangers. C'était une œuvre d'assistance. A cette occasion contribuaient tous ceux avec une bonne fortune. De la même boîte, le tronc, on aidait les membres des confréries quand ils s'appauvrirent, quand ils étaient malades, affaiblis par la vieillesse, invalides, etc... Ici apparaît le rôle moderne du tronc, rôle qui équivaut avec les assurances d'aujourd'hui. De même fonds des confréries on habillait les enfants de ceux sans moyens, on nourrissait les pauvres, on bâtissait même des hôpitaux, asiles, etc..., monuments qui sont restés jusqu'aujourd'hui comme témoignage du temps passé. Leur œuvre de bienfaisance était renommée à l'époque. Quand une seule confrérie ne pouvait pas faire face avec ses fonds à l'accomplissement d'une œuvre plus importante, alors se groupaient plusieurs confréries ensemble pour la mener à bonne fin.

C'est la seule explication des constructions monumentales et extrêmement coûteuses pour ce temps là et en rapport avec les fonds qu'on pouvait accumuler. A cette belle œuvre s'ajoutait encore la boîte générale de la pitié existant auprès de la trésorerie du souverain, boîte d'où on aidait les pauvres de toute sorte et les boîards appauvris.

Évidemment, toutes ces choses ne portaient pas des principes des assurances modernes. Elles étaient dues aux idées humanitaires du christianisme. La religion chrétienne

influçait beaucoup sur les relations entre les patrons et les ouvriers. Le rapport entre le capital et le travail était doux, ayant à la base la piété chrétienne. Mais les résultats étaient les mêmes qu'aujourd'hui et c'est cela qui nous intéresse. Il y avait une belle politique sociale. Elle était seulement née des sentiments de l'époque, et non pas des hauts principes de protection d'aujourd'hui⁶.

§ 2. DE LA RÉFORME D'ALEXANDRE IPSILANTE (1776) A LA SUPPRESSION DES CONFRÉRIES (1873).

L'année 1776 marque une date importante dans la vie des confréries. Avec elle commence une nouvelle époque dans l'existence de celles-ci. Le souverain Alexandre Ipsilante, prenant comme modèle l'organisation byzantine, s'est décidé à réformer totalement la vie des confréries. Après cette réforme la dictature d'autrefois du chef cesse. Il n'était plus l'élu des confrères mais, le plus souvent nommé par le souverain, il devient l'homme du Gouvernement. A côté de lui est nommé un « ceaus » représentant la trésorerie, fonction qui affaiblit aussi l'autorité du chef et l'autonomie de la confrérie. Les privilèges d'autrefois de la confrérie diminuent. Les étrangers commencent à pénétrer facilement dans les confréries et les poussent à s'européaniser, changent le costume, l'habitation, etc... Ils introduisaient en même temps l'esprit capitaliste dans notre industrie⁷. La juridiction professionnelle de l'intérieur de la confrérie disparaît presque totalement, les confrères pouvant s'adresser directement au souverain qui acceptait volontairement d'amoindrir l'autorité de la confrérie.

On prend une série de mesures drastiques pour la protection du consommateur. Dans les temps anciens la morale chrétienne et l'honnêteté des artisans constituaient des garanties suffisantes que la fabrication et la vente seront faites correctement. Plus tard, quand les mœurs commencent à se corrompre et que la misère économique apparaît, le souverain intervient par des mesures sévères pour fixer les

6. D.R. Ioanitesco, *op. cit.*

7. V.N. Madgearu, *op. cit.*

prix, pour la qualité des produits et pour le contentement de la population pauvre. L'intervention de l'autorité concernait surtout les articles de première nécessité. La politique suivie par Alexandre Ipsilante est continuée aussi par ses successeurs Michel Sutz 1784, Mavrogheni 1788, etc... De cette politique se détache cependant le souci des souverains d'organiser les confréries d'artisans, ainsi que l'industrie et le commerce restent dans les mains des indigènes qui conservaient la langue et la nationalité. Pour l'apaisement des agitations que ces réformes faisaient naître et pour aplanir les conflits intervenaient les souverains. Ils résolvaient non seulement les conflits entre les confréries, mais ceux même entre les membres de la confrérie et les consommateurs.

Bien que l'acceptation des étrangers dans les confréries fût devenue beaucoup plus facile, on prend des mesures contre la concurrence déloyale des commerçants étrangers. Il commence à se dessiner un isolement de tout ce qui était étranger. La réforme d'Ipsilante n'a produit des effets décisifs que dans la principauté de Valachie. En Moldavei les confréries continuent à mener la vie d'autrefois. Le désir du souverain était de moderniser les confréries. Il a réussi sur certains points, mais il a fait en même temps diminuer la splendeur d'autrefois de celles-ci. Le déclin du prestige du chef, l'amoindrissement des privilèges, la concurrence frauduleuse des étrangers, l'apparition de la fabrique et de la grande industrie, tout cela a contribué que les bonnes intentions du souverain ne produisent pas ses effets. Les nouvelles conditions économiques d'un côté, la réforme d'un autre, ont empiré l'état des métiers qui mènent une vie difficile.

Ayant perdu la splendeur d'autrefois, les confréries marchent lentement vers le déclin⁸.

Restreintes dans leur champ d'activité, persistant dans

8. D'une statistique faite en Valachie en 1820 il ressort qu'à cette date existait un nombre important de confréries de toutes catégories et que pour une forte majorité, les membres étaient roumains. Cela dénote qu'au point de vue national les confréries avaient eu le grand mérite de maintenir l'industrie roumaine dans les mains des indigènes. Mais la situation devait changer bientôt après cette date.

les systèmes surannés de production et se mettant à l'abri des privilèges obtenus autrefois, les confréries, dépourvues de direction, ont perdu la trace du temps. Ne pouvant se conformer aux nouvelles conditions de la vie, elles ont perdu la maîtrise de la production. Le marché, de local devenant régional, et ensuite national, les monopoles ne pouvaient plus rester sous la forme du passé. A toutes ces constatations s'ajoutaient encore les agitations intérieures et l'immixtion du souverain pour aplanir les conflits, ce qui affaiblissait totalement l'autorité des confréries.

Au début du XIX^e siècle on commence même à travailler, en dehors des confréries. C'est une « industrie à domicile » qui apparaît, due aux commerçants qui donnent du travail aux artisans et aux compagnons, même à leurs domiciles.

La concurrence des étrangers, protégés par les consulats, contre lesquels le souverain n'avait pas assez d'autorité pour intervenir, constituait un nouveau coup pour les confréries en aggravant les maux déjà constatés. Elle fut reconnue officiellement par Al. Sutz qui, en 1820, conclut avec l'Autriche une convention en vertu de laquelle les citoyens autrichiens avaient, eux aussi, le droit d'être admis dans les confréries. Dans le même but on accorda ce privilège aux russes et aux français. Cet événement marque officiellement le commencement du déclin des confréries. Les artisans étrangers, au courant avec les besoins du temps et de la civilisation, devaient prendre la place des roumains.

Le Règlement Organique a continué l'œuvre de destruction. Les privilèges ont été abolis⁹.

9. Les Principautés Roumaines ont vécu sous l'occupation russe entre les années 1828 et 1834. A cette occasion, tant parce que les nécessités politiques et administratives l'imposaient, comme aussi à la demande des boïards roumains, les Russes ont donné aux Principautés une constitution à laquelle ont travaillé deux commissions représentant la Moldavie et la Valachie, sous la présidence du consul russe Minciakoy et le contrôle du général Chiselev. Cette constitution est connue sous le nom de Règlement Organique et est entrée en vigueur en juillet 1831 en Valachie et en janvier 1832 en Moldavie. Le Règlement Organique a été brûlé et aboli en 1848 après avoir conduit la vie des Principautés presque vingt ans et contribué beaucoup au rapprochement et à l'union des deux pays soeurs. Par la convention de Paris on a donné aux Principautés roumaines une nouvelle constitution. Au point de vue politique elles sont retirées du protectorat russe et mises sous la protection des

Pour la première fois apparaît le mot « corporation ». Personne n'avait le droit d'exercer un métier s'il n'était pas inscrit dans la corporation, association avec certains droits municipaux et politiques. La Convention de Paris interdit l'institution de tout monopole. Les négoces et les métiers sont répartis par classes pour le paiement de la patente.

Les métiers déchoient au jour le jour et les artisans sont ignorés, comme une classe qui avait perdu le rôle et la renommée d'autrefois. En 1864 on institue par la loi les Chambres de Commerce et d'Industrie, avec le devoir de veiller au bon état du commerce et de l'industrie. Toutes les plaintes et les instances des chefs « starosti » sont restées sans effet. Un projet pour réorganiser les confréries sous la dénomination de corporations, projet rédigé par la Chambre de Commerce par l'ordre du Gouvernement et sous la pression des chefs, n'a pas eu un meilleur sort. Le projet copié en grande partie d'après la loi autrichienne de 1859, était fort avancé pour l'état des métiers à l'époque. Par un journal du Conseil des Ministres de 1873 les confréries sont abolies¹⁰.

Nous avons continué aussi dans ce paragraphe de faire l'historique des confréries parce que, de cet historique on peut déduire le sort des assurances sociales qui fatalement ont souffert les mêmes vicissitudes des temps que les institutions dont elles dépendaient. Le chef et le Conseil de la confrérie sont restés pendant tout ce temps, mais leur autorité ayant beaucoup diminué par l'immixtion de l'administration dans la confrérie, la discipline d'autrefois s'est

grandes puissances. La Russie est évincée aussi des bouches du Danube en rétrocédant à la Moldavie les départements Cahul, Bolgrad et Ismail. Par la même convention on a établi une série de règles d'après lesquelles les Principautés devaient se conduire dans l'avenir.

10. L'acte d'abolition est dû à un fait divers. Une confrérie s'était révoltée parce que le Gouvernement voulait mettre une taxe de 80 lei par confrère. La mairie s'était déclarée solidaire avec la confrérie. Des désordres se sont produits et n'ont été calmés qu'en versant du sang. La suite a été l'abolition. Le journal du Conseil des Ministres montre cependant que l'abolition est due à l'institution des Chambres de Commerce qui les remplaçaient, bien que les attributions de celles-ci ne fussent pas les mêmes. Par le même journal on défend pour l'avenir de percevoir une taxe quelconque des artisans et industriels jusqu'au moment où elles seront instituées par les Chambres de Commerce qui devaient être établies dans tous les départements.

lentement perdue, ainsi qu'ils ne pouvaient plus imposer aux confrères les taxes et les amendes comme auparavant, où même s'ils les imposaient, ils n'avaient plus l'autorité de les forcer à les payer.

Les fonds du tronc « la boîte des pitiés » existant toujours, ne pouvait plus faire face à tous les besoins d'autrefois. De bon gré et surtout de l'esprit de prévoyance de la part des membres des confréries, il ne pouvait être question dans ce temps là. L'esprit religieux, qui était à la base d'une bonne partie de l'œuvre d'assistance, avait diminué lui aussi, avec le temps. D'un autre côté, par l'introduction des étrangers dans les confréries, une concurrence déloyale ne tarda pas à se faire voir, ainsi que l'état matériel des membres des confréries empirait de plus en plus. Appauvris comme ils l'étaient, évidemment ils ne pouvaient plus être généreux pour le tronc. Dans un document de 1804 on voit comment une confrérie de Bucarest se plaignait au souverain Ipsilante que les étrangers ne voulaient payer aucune taxe de celles prévues par les statuts, et ni même donner pour l'habituelle boîte des pitiés.

Plus loin ils disaient encore qu'à la demande de la confrérie, les étrangers répondaient qu'ils ne voulaient rien savoir ni du souverain ni de personne à Bucarest, hormis de leur maître, c'est-à-dire le Consul. Comme à cette époque une grosse partie des artisans était formée par les étrangers et comme ceux-ci avaient la meilleure fortune, s'ils refusaient de donner pour le tronc, on comprend que les fonds de celui-ci diminuaient et qu'il ne pouvait plus accomplir avec efficacité le rôle d'autrefois. Un article du Règlement Organique de 1832 prévoyait que l'artisan malade et vieux, qui ne pouvait plus s'occuper de son travail, doit être exempté de la patente. C'était la même prescription pour les veuves des artisans.

Le projet pour l'organisation des confréries sous la dénomination de corporations, projet rédigé par la Chambre de Commerce, est aussi l'acte le plus important de cette époque en ce qui concerne les Assurances Sociales. C'est le premier acte qui essaie de mettre sur des bases modernes les Assurances Sociales en Roumanie. C'est encore un indice qu'il était inspiré par la loi autrichienne de 1859.

Imposant d'abord le repos du dimanche et des fêtes légales, il parle de la santé et de la moralité des apprentis à qui il faut laisser le temps libre pour fréquenter les écoles publiques et l'enseignement religieux. Les compagnons et les apprentis devront aussi être bien nourris et soignés, l'établissement où ils travaillent agencé dans de bonnes conditions hygiéniques pour être mis à l'abri du danger de la vie.

Enfin le projet instituait des Caisses de secours :

a) Pour les artisans tombés dans l'incapacité de continuer le métier pour gagner leur existence et celle de leurs familles ;

b) Pour les ouvriers de la même catégorie ;

c) Pour les femmes restées veuves et sans moyens ;

d) Pour les orphelins des artisans et des ouvriers ;

e) Pour l'enterrement des artisans et des ouvriers indigents.

Des règlements spéciaux déterminaient les cas et le montant des secours¹¹.

On voit de tout cela que le projet était beaucoup trop avancé pour l'époque et pour l'état de fait des Principautés Roumaines. C'était peut-être l'une des causes principales qui l'a empêché de passer.

Le journal du Conseil des Ministres de 1873 met donc fin à une situation qui ne pouvait plus durer. Ayant perdu la splendeur d'autrefois, les confréries n'arrivaient plus à accomplir le rôle social qu'on en attendait. Elles étaient condamnées à disparaître. Deux ans plus tard on a conclu un traité de commerce avec l'Autriche, inaugurant une politique douanière libre-échangiste. La concurrence des marchandises de fabrication autrichienne était ainsi destinée à paralyser l'activité industrielle en Roumanie jusqu'en 1886 quand commence l'ère de notre protectionnisme douanier. Il nous reste à voir dans le chapitre suivant ce que la classe dirigeante a entendu mettre à la place des confréries abolies.

11. D.R. Ioanitoresco, *op. cit.*

CHAPITRE II

DE L'ABOLITION DES CONFRÉRIES (1873) JUSQU'À LA « LOI DES MÉTIERS, DU CRÉDIT ET DES ASSURANCES SOCIALES (1912)

Avec le commencement de la seconde moitié du ^{xix}^e siècle interviennent dans la vie des Principautés Roumaines des faits qui modifiaient fondamentalement la structure politique de celles-ci. Jusqu'à cette époque, la situation politique des deux principautés, la Valachie et la Moldavie, avait été assez peu sûre. Les trois grandes voisines, la Russie, la Turquie et l'Autriche-Hongrie se disputaient toujours le droit de se mêler dans la conduite de celles-ci et d'en profiter économiquement. L'union de la Valachie et de la Moldavie en 1859 sous un souverain indigène, n'a pas trop changé leur face politique et économique. Elles restaient plus loin sous la suzeraineté turque.

C'est à peine après la guerre Russo-Roumaino-Turque et l'acquisition de l'indépendance du royaume qu'on peut parler d'une certaine stabilité politique et économique et de la consolidation nationale de la Roumanie. C'est à peine à cette époque qu'on peut suivre une politique sociale qui n'est pas restée sous l'influence des événements politiques du temps. Nous allons montrer plus loin la façon dont a évolué cette politique sociale en liaison avec le côté qui nous intéresse.

§ 1^{er} DE L'ABOLITION DES CONFRÉRIES (1873) A LA LOI DES MÉTIERS DE 1902.

Le décret qui abolit officiellement les confréries en 1873 n'a nullement remédié à la crise des métiers à l'époque et n'a pas calmé non plus les esprits. Au contraire, les agitations des artisans commencent à devenir plus puissantes. Ils demandaient le rétablissement des confréries par la loi, nommées de même alors corporations, dans l'espérance que ce serait un remède plus efficace pour lutter contre les artisans étrangers qui, au courant avec le progrès de la civilisation, avec les nouvelles méthodes de travail, les avaient partout remplacées. De leur côté ils commencent à avoir aussi certains des hommes politiques de l'époque. Ce courant était encouragé encore par les législations des pays voisins qui essayaient, à la même époque, une renaissance des corporations, en les réorganisant, bien entendu, sur des bases nouvelles, correspondant à l'esprit et aux conditions économiques du temps¹. La classe dirigeante s'est rendu alors compte que cet état ne pouvait durer chez nous non plus. La Roumanie, pays nouveau politiquement, avait besoin de tranquillité sociale pour pouvoir se consolider et résister aux convoitises des voisins, qui ne voyaient pas d'un bon œil l'émancipation qui leur avait été arrachée.

C'est ainsi qu'un premier projet du gouvernement roumain, inspiré par la législation allemande, « le projet Carp », voit la lumière en 1881. Il était publié dans le *Journal officiel* à peine en 1888. L'exposé de motifs de l'illustre homme d'État est un vif miroir de l'état des métiers de l'époque, état dû surtout à la convention commerciale avec l'Autriche-Hongrie de 1876, convention qui laisse en proie à la concurrence étrangère toutes les entreprises économiques de Roumanie². Le projet instituait des confréries obliga-

1. L'Autriche par la loi de 1881 avec les modifications de 1885, 1895 et 1897; l'Allemagne par la loi de 1869 avec une série de modifications ultérieures, spécialement en 1883 et 1900; la Russie par le Statut du travail industriel de 1883 modifié en 1912.

2. « En m'occupant des métiers je n'ai pas pu rester impassible devant le fait étrange et unique dans l'industrie moderne des peuples, c'est-à-dire que

toires pour les artisans roumains et étrangers dans les villes avec un minimum de 20.000 habitants et pour 25 métiers. Il imposait aux confréries l'obligation de créer des écoles-ateliers où l'étranger soit forcé d'enseigner le métier aux roumains. En ce qui concerne les Assurances Sociales on prévoyait l'institution de certaines maisons de secours mutuel avec une cotisation annuelle de 4 %, pour que les vieux artisans soient défendus contre la misère qui les attend à la fin de leur vie. Le projet prenait encore des mesures pour l'hygiène de l'atelier et de la fabrique, pour prévenir les accidents, pour la santé et la morale des apprentis, etc...

Outre d'autres défauts, il avait encore celui de ne mettre qu'à la charge des confréries la constitution des fonds pour les Caisses de maladie, ce qui n'aurait pas pu donner des résultats pratiques satisfaisants. En 1900 un autre homme d'État, Filipesco, animé du même désir que son prédécesseur, élaborait un nouveau projet. A cette époque la Roumanie traversait une crise économique très difficile, crise qui avait ruiné spécialement les artisans. On parlait même de la faillite du pays. Ce nouveau projet, inspiré par la loi autrichienne et hongroise, prévoyait aussi les confréries obligatoires et écoles-ateliers.

Pour l'assurance des artisans on créait les mêmes Caisses de secours que le projet précédent, avec la différence que les fonds étaient constitués par les cotisations des maîtres et des compagnons, en ajoutant les subventions obligatoires des communes. La cotisation des compagnons devait varier entre 1 et 3 % et être retenue hebdomadairement par les maîtres qui, à leur tour, étaient obligés de donner une cotisation personnelle fixée par la confrérie.

les métiers restent chez nous presque totalement en dehors de l'activité nationale. L'étranger nous fait les mets, l'étranger nous habille, l'étranger nous bâtit les habitations, l'étranger nous confectionne les divers outils nécessaires à la vie humaine ; en un mot, l'étranger produit et le roumain consomme ».

Et plus loin : « Les causes sont comme presque dans tous les phénomènes sociaux, multiples et elles sont en partie forcées. Mis soudainement en contact avec la civilisation occidentale, ravis et aveuglés par l'idéal lumineux qui se montre à nos yeux, affaiblis par tant de siècles d'obscurité, nous avons été forcés de nous soumettre aux conséquences fatales qui découlent de toute transformation ». (D.R. Ioanitesco, *op. cit.*).

Le projet, quoique dans plusieurs parties, supérieur au précédent et mis au courant avec les nécessités du temps, a eu le même sort. En ce qui concerne les Assurances Sociales, il est douteux qu'il aurait donné des résultats satisfaisants. La classe des artisans étant trop appauvrie, les cotisations des compagnons et les sommes imposées aux maîtres auraient été dérisoires. De même pour les communes, étant donné la crise générale qui sévissait, elles auraient pu difficilement inscrire dans leurs budgets des sommes importantes. L'activité des Caisses de secours, dépourvues de fonds suffisants, aurait été très réduite. Il fallait faire une étude plus approfondie sur la question et élaborer une loi plus adéquate à l'état de fait. C'est ce qu'essaie de faire la loi des métiers de 1902 dont nous abordons l'examen.

§ 2. DE LA LOI DES MÉTIERS (1902) A LA LOI DES MÉTIERS, DU CRÉDIT ET DES ASSURANCES OUVRIÈRES (1912).

Pendant que les projets se succédaient et étaient l'un après l'autre rejetés³, pendant que la crise générale persistait, les agitations avaient gagné le pays entier, prenant un caractère grave. Les artisans demandaient la transformation en loi de l'un des derniers projets, dans l'espoir que, de cette manière, leur situation sera améliorée, en les mettant à l'abri de la concurrence déloyale que leur faisaient les étrangers⁴. Les partis politiques étaient aussi

3. Un projet « Bratesco » presque similaire de celui de Filipesco avait eu le même sort.

4. « En réalité l'artisan roumain souffrait d'une double concurrence. D'un côté la concurrence des artisans étrangers qui, quoiqu'ils travaillent plus cher que le roumain, lui sont préférés parce qu'ils sont mieux préparés que lui. Dans cette catégorie entre la plus grande partie des artisans italiens, allemands et autrichiens qui ont une éducation professionnelle supérieure aux roumains. D'un autre côté, les artisans roumains souffrent à cause d'une autre partie d'étrangers qui, quoique inférieurs aux roumains, leur font une concurrence désastreuse, en travaillant mal mais meilleur marché. Dans cette deuxième catégorie entre la plupart des artisans hongrois, bulgares, serbes et arméniens qui n'ont pas les charges familiales et civiques des artisans roumains et mènent une vie plus pénible que les roumains. Le problème consiste donc à préparer le mieux possible l'artisan roumain et de le mettre, par une barrière légale, à l'abri de la concurrence de ces étrangers qui, dégradant et dépréciant le travail, sans profit pour les consommateurs, alourdissent la vie de notre artisan ». (Fragment du discours du député socialiste Radovici.).

d'accord que cet état ne pouvait plus durer et que le moment était arrivé pour intervenir efficacement. L'honneur de confectionner et de voter la première loi des métiers, « la loi Missir » revint au gouvernement libéral alors au pouvoir. L'exposé des motifs constate que l'artisan roumain souffrait de la concurrence étrangère à cause de sa préparation technique insuffisante et du manque de solidarité pour la défense des intérêts professionnels. Pour y remédier, le projet propose la formation de la capacité technique de l'artisan par des écoles spéciales d'apprentissage, carnet d'ouvrier et brevet de maître. La solidarité professionnelle devait être assurée par l'organisation des corporations sur des bases totalement modernes. L'ancienne dénomination de confrérie était officiellement remplacé par celle de corporation⁵.

En ce qui concerne la formation des corporations le système adopté par la loi était mixte ; facultatif dans le sens que les artisans seuls décidaient la formation d'une corporation, et obligatoire dans le sens que la minorité était obligée de se soumettre à la décision de la majorité. À côté du contrôle de la capacité technique, c'est aussi aux corporations que revenait la pratique d'une politique sociale correspondant à l'époque. Ce sont elles qui devaient s'intéresser à la partie hygiénique, au relèvement moral, religieux

5. « Il faut armer l'artisan roumain pour qu'il puisse mieux travailler ; il faut le préparer pour lutter.... »

« Le meilleur moyen de préparation est que l'artisan soit capable, qu'il ait la capacité technique du métier qu'il exerce ; l'artisan roumain ne doit plus travailler au hasard, sans aucune connaissance technique : il doit savoir son métier et perfectionner au jour le jour ses connaissances techniques, se perfectionner toujours parce qu'ainsi seulement il peut accomplir sa mission. Ainsi seulement préparé il pourra vaincre dans la lutte de la concurrence... »

« Après avoir établi qu'il faut la capacité technique, disait l'auteur de la loi, je me suis demandé : mais qui va surveiller l'accomplissement de cette condition ? Les artisans mêmes sont en mesure... Comment ? En créant une association sous la protection de la loi, une institution de droit public. Une telle association aura la mission de s'occuper de ses intérêts, de surveiller l'application de la loi, de se préoccuper non seulement de la capacité technique de l'artisan, mais de son développement intellectuel aussi, pour arriver à avoir des artisans capables, intelligents et honnêtes. Il ne suffit pas que l'artisan connaisse le métier et qu'il soit intelligent ; il faut encore qu'il soit moral et honnête : qu'on ait confiance en lui, qu'il fasse bien son travail, consciencieux, tel que doit le faire un homme qui offre des garanties de moralité. Tout cela ne peut être fait que dans une association corporative ». (D.R. Ioanittesco, *op. cit.*).

et intellectuel de l'apprenti. Elles devaient organiser le secours mutuel entre les artisans pour aider les vieux tombés dans la misère. La loi prévoit dans ce but, en raison des moyens des corporations et en ordre successif, l'institution de bureaux de placement, de caisses d'assurances et de caisses de secours mutuel. Pour faire face à ces obligations, les corporations avaient le droit de s'associer entre elles⁶.

Comme il était à prévoir, la loi n'a pas donné des résultats satisfaisants⁷. Une statistique faite en 1908 constate qu'à cette époque il n'existait en Roumanie que 127.841 artisans de toutes catégories. Cela veut dire que de 1900 quand leur nombre était de 170.000, au lieu de croître il a diminué de 42.159, ce qui était contre toutes les apparences qui indiquaient un accroissement des artisans. La réalité était autre. La statistique de 1908 ne prévoyait que les membres des corporations instituées par la loi de 1902. Or, c'était ici justement la grande lacune de la loi, lacune qui se reflétait aussi sur les Assurances Sociales, parce que le succès de celles-ci était en rapport direct avec le nombre des inscrits dans les corporations, respectivement avec les fonds accumulés par les cotisations des membres.

La loi de 1902 ne s'appliquait pas aux artisans des villages, à l'industrie à domicile, aux ateliers et aux fabriques. Un manque de précision dans la définition du petit atelier, grand atelier et fabrique, aggravait davantage cette lacune. Les ouvriers et les maîtres, qui ne pouvaient pas obtenir le carnet ou le brevet, comme aussi ceux qui voulaient se soustraire au paiement des cotisations, se réfugiaient dans les fabriques et les grands ateliers, réduisant ainsi le nombre des membres des corporations. Quelques précisions intervenues par voie administrative, pour compléter le sens de la loi, n'ont pu remédier au mal. D'un autre

6. Malgré le rapprochement qu'on semblait faire avec les confréries du passé on ne peut pas dire que la réintroduction des confréries par la loi de 1902 soit due à l'étude de notre passé industriel, mais à l'influence autrichienne-allemande. Et cela sans rechercher quelle avait été l'impulsion de la réintroduction des confréries en Autriche et en Allemagne et quels en ont été les résultats.

7. L'auteur même l'appréciait comme « un essai » et le rapporteur comme « un commencement heureux ».

côté on a laissé la fixation des revenus à la charge des corporations pendant que les receveurs pour l'encaissement de ces revenus n'ont été nommés qu'en 1906. Par ce fait l'institution des bureaux de placement et des caisses d'assurance contre la maladie et contre les accidents a retardé et les résultats ont été inférieurs à ce qu'on attendait. C'est ainsi qu'en 1908 de 144 corporations 6 seulement avaient des bureaux de placement et 4 caisses de secours. Les cotisations étaient trop petites et s'encaissaient difficilement. Les frais d'administration absorbaient plus de 2/3 de revenus. A la suite d'une enquête on a constaté que le 1^{er} avril 1908 du total des membres inscrits dans les corporations, 76, 17 % maîtres et 84, 15 % compagnons étaient en retard avec le paiement des cotisations, et à la caisse de secours 78, 96 %, respectivement 85, 02 %. Les secours accordés aux membres pour maladie et mort formaient 23,44 % du total des revenus et le coût de l'administration, 61,87 %⁸. Les encaissements annuels atteignaient à peine 800.000 lei au lieu de deux millions qui auraient résulté d'un encaissement bien organisé. Il est vrai que les mesures prises plus tard pour corriger le mal ont augmenté le nombre des corporations et par conséquent celui des encaissements, mais sans jamais atteindre les résultats prévus. L'évitement des corporations n'était pas dû principalement au paiement des cotisations mais il se reflétait fatalement sur celles-ci. D'autres causes éloignaient aussi les artisans des corporations. Ils n'y avaient pas trouvé l'appui et l'amélioration qu'ils espéraient. On leur reprochait une série d'abus et de faveurs surtout en ce qui concerne la délivrance de brevets de maître. On était arrivé ainsi à la situation qu'un ouvrier ne s'inscrivait dans la corporation qu'alors qu'il avait besoin d'elle. Pour ne pas payer les cotisations il motivait qu'il travaillait dans une fabrique ou dans un grand atelier. Mais quand il avait besoin de secours pour maladie, il appuyait sa demande sur la qualité d'artisan. A cela on ajoutait encore le défectueux système de la perception des revenus. L'esprit de mutualité

8. V.N. Madgearu, *op. cit.*

étant encore trop peu développé, celui qui n'avait jamais eu besoin de secours de la part de la corporation, ne pouvait comprendre pourquoi payer les cotisations. C'est la seule explication que 76 % des patrons étaient en retard avec le paiement des cotisations.

Les premières dix années d'application ont été une déception pour ceux qui avaient mis de grands espoirs dans la loi de 1902 et surtout pour les artisans qui n'ont pas trouvé dans la corporation l'organe de défense professionnelle qu'ils espéraient. On était à peine parti sur la voie de la législation dans la matière, sans réussir avec le premier essai. Cependant le début restait, la voie s'était ouverte. Il ne fallait qu'avancer, mais sur un chemin mieux choisi, plus conforme à l'état de fait.

Malgré les lacunes que nous avons indiquées en ce qui concerne le début des assurances sociales en Roumanie, on reconnaissait que le seul résultat bon de la loi de 1902 avait été le développement de l'idée de mutualité dans les corporations. C'est ce qui a déterminé l'auteur de la future loi des métiers à faire de la corporation la première instance des assurances ouvrières. Nous verrons dans la deuxième partie de l'ouvrage si le succès a été plus grand. Pour le moment nous concluons cette première partie de notre étude dans l'espoir que nous avons réussi à donner au lecteur l'occasion de se faire une idée quelconque sur l'évolution du problème de la politique sociale en Roumanie, en poursuivant en même temps d'une façon succincte l'histoire des métiers depuis leur apparition dans les Principautés Roumaines jusqu'à nos jours. Cette longue digression nous a paru absolument nécessaire pour fixer dans le temps l'institution des Assurances Sociales dans notre pays, pour comprendre leur sens et leur application et pour apprécier avec impartialité les résultats obtenus jusqu'à présent.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉTAT ACTUEL

Comme nous l'avons déjà vu, la loi de 1902 n'a pas donné les résultats espérés. Pour ne revenir que sur deux de ses défauts capitaux et en rapport direct avec nos préoccupations, nous montrerons qu'elle ne s'occupait que des artisans, laissant en dehors de la loi presque la moitié des ouvriers du pays. Cette moitié était formée par les ouvriers de toute catégorie des villages, de l'industrie à domicile, des grands ateliers, des fabriques, des entreprises de l'État et des Communes. En un mot, pour englober surtout ceux qui formaient la majorité, la loi ignorait les ouvriers de l'industrie. Ce défaut fondamental se complétait avec l'institution d'un type d'association, « la corporation » d'une composition hybride, mais avec des attributions multiples. Pour pouvoir grossir le nombre des membres dans le but de profiter de l'accumulation des fonds pour les caisses de secours, on groupait ensemble des métiers sans aucune liaison entre eux, mais en laissant en dehors des corporations les ouvriers de l'industrie. Si une telle association, même au point de vue du secours mutuel, pouvait arriver à certains résultats, en ce qui concerne la défense des métiers, ses fruits devaient être presque nuls. Mais, étant donné le manque d'organisation administrative et financière des corporations, même au point de vue de la mutualité, les résultats matériels ont été très peu satisfaisants. Le tout se réduisait à un commencement de développement de l'esprit de mutualité parmi les ouvriers les plus consciencieux. Les besoins professionnels si multiples de la classe ouvrière restaient toujours en souffrance. Les agitations devaient continuer. Étant donné que l'entrée en application de la loi de 1902 correspondait à un certain essor industriel en

Roumanie, la question des artisans tendait à se transformer bientôt dans une question ouvrière. Ce phénomène commence en 1904 et atteint le point culminant en 1909. Le mouvement paysan de 1907 n'a fait qu'encourager les ouvriers. Ils demandaient les mêmes mesures de protection que celles accordées aux agriculteurs, à la suite des tristes événements de 1907. La classe dirigeante résistait, parce que la situation des uns différait de celle des autres à l'époque. Les mesures prises pour les paysans trouvaient l'explication dans le but d'encourager l'agriculture. Aller sur la même voie pour les travailleurs industriels, cela aurait détruit en germe l'essor industriel qui se dessinait. Toute mesure de protection pour les ouvriers était considérée comme un coup porté à la production vers laquelle était dirigée l'attention entière. Au contraire, une série de mesures légales pour encourager l'industrie ont été prises à la même époque. Mais cet état de choses ne pouvait plus durer. Autant l'influence occidentale que les agitations ouvrières, d'une ampleur de plus en plus grande vers l'année 1909, ont déterminé l'intervention des organes responsables. Un code du travail, composé avec beaucoup de compétence par le Ministre de l'Industrie, alors M. Orléano, n'a pu passer, étant remplacé par une série de lois partielles de protection et de secours pour les ouvriers¹. Il a fallu attendre l'année 1912, pour voir la Roumanie dotée d'un véritable Code ouvrier, pour employer l'expression de M. Paul Pic².

C'était une loi qui, à notre avis, méritait le titre donné par le distingué professeur, tant par son originalité que par le progrès qu'elle réalisait à l'époque. Une telle loi contenant en même temps l'organisation des métiers, l'assurance pour la maladie, pour les accidents, pour l'invalidité et

1. La loi pour les coopératives d'artisans et ouvriers et le crédit ouvrier de 1909, la loi pour la construction des habitations à bon marché et salubres de 1910, la loi du repos du dimanche et la loi sanitaire de 1910, etc...

2. Paul Pic, *Les Assurances sociales en France et à l'Etranger*, pp. 83-84. « La loi roumaine des 25 janvier, 7 février 1912, (*Bull. Off. trav.* p. 499, 1912), est un véritable code ouvrier, attendu qu'elle régleme à la fois l'organisation des corps de métiers, corporations du type allemand, les conditions du travail industriel, et le fonctionnement des Assurances Sociales ».

pour la vieillesse, formait alors l'objet d'étude dans beaucoup de pays, sans avoir pu être réalisée nulle part. Étudiant les Assurances sociales, nous verrons partiellement si le législateur roumain a réussi dans sa tentative. Pour l'instant, nous nous contentons de montrer dans quel sens il a compris de combler les deux lacunes fondamentales de la loi de 1902, c'est-à-dire en ce qui concerne les bénéficiaires de la loi et leurs associations, lacunes en liaison étroite avec le succès futur des assurances sociales.

En ce qui touche la première, la loi de 1912 ne fait plus aucune distinction. Elle comprend les artisans de toute catégorie et les ouvriers des fabriques, soit même les simples manœuvres sans aucune préparation du métier. Pour ces derniers, on a gardé une réserve que nous allons voir soudain.

En ce qui concerne la seconde lacune, elle a été résolue par l'institution de deux sortes de groupements ouvriers. Dans le premier groupement, la confrérie avec sa vie propre avec un comité de conduite élu de son sein et avec des statuts spéciaux, n'entreront que les artisans de la même spécialité. Pour tout ce qui regarde la vie professionnelle, l'artisan devra s'adresser à la confrérie, qui a la mission de défendre les intérêts et l'honneur du métier. Dans ce but chaque artisan fera obligatoirement partie de la confrérie. Dans le deuxième groupement, la corporation, qui devait comprendre au moins mille membres, entreront aussi à côté des membres des différentes confréries de la localité, les travailleurs non qualifiés des fabriques, des mines, des carrières ou de toute autre entreprise industrielle. Cela dans le but de les mettre, eux aussi, au paiement des cotisations et par conséquent à l'usage de l'assistance mutuelle. L'administration de la corporation sera confiée à un conseil composé de membres des comités de toutes les confréries qui la composent et de représentants des ouvriers et des manœuvres qui ne font pas partie des confréries. Le nombre de ces représentants sera fixé par les statuts. Le Conseil fonctionnera pendant quatre ans. Quand une confrérie a plus de mille membres, elle peut former seule une corporation. Plusieurs corporations peuvent former une fédérale.

Comme nous le voyons, la loi de 1912 fait de l'ancienne corporation réorganisée, le principal organe des assurances. Elle aura principalement le devoir d'administrer les sommes que la caisse d'assurances contre la maladie mettra à sa disposition. C'est elle aussi qui instituera et conduira les bureaux de placement et qui profitera à l'assurance contre les accidents, contre l'invalidité et contre la vieillesse. La corporation sera la première instance, où s'adresseront les artisans et les ouvriers industriels, alors qu'ils tomberont victimes d'un accident de travail et quand ils estimeront pouvoir se prévaloir d'un droit à la pension, d'invalidité ou de vieillesse. Si, par les besoins du travail, l'assuré tombe malade dans une autre localité que son domicile, il recevra son secours en argent, son secours médical et les médicaments de la corporation de la localité.

Le personnel des corporations sera recruté d'après certaines normes et garanties et la rétribution tombera à la charge de l'Etat.

Cela dit, nous passerons à l'examen proprement dit des assurances sociales prévues par la « Loi pour l'Organisation des Métiers, du Crédit et des Assurances Ouvrières » du 27 janvier 1912, mise en application le 1^{er} avril de la même année. Avec certaines modifications ultérieures, destinées à faciliter le fonctionnement des différents organes des assurances et exigées par l'expérience de son application, la loi est encore en vigueur aujourd'hui. Par une loi du 17 avril 1921, la loi des assurances sociales de l'Ancien Royaume a été adaptée aux besoins de la Bessarabie, province qui, sous le régime russe, comme nous le verons plus tard, était complètement dépourvue d'une telle institution.

SECTION PREMIÈRE

LES ASSURANCES SOCIALES DANS L'ANCIEN ROYAUME

(Etude de la loi de 1912)

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En plus de ce que nous avons déjà montré plus haut, la Roumanie avait connu, même avant 1912, certains essais d'assurances sociales, tant par la voie législative que par l'initiative privée. Le besoin de ces assurances s'est ressenti plus tôt qu'ailleurs dans l'industrie des mines. C'est la seule explication de la loi de 1895 qui introduisait le principe très important et avancé des assurances obligatoires pour les ouvriers des mines. Cette loi a été mise en application en 1900 et ne s'occupait que des mineurs, en contenant spécialement différentes mesures pour la protection des enfants et des femmes dans l'industrie minière. Dans la matière des assurances, elle prévoyait la constitution d'une Caisse de Pensions et d'une Caisse de Secours où tous les ouvriers étaient obligés de verser leurs cotisations. Les patrons y contribuaient aussi avec une part égale à celle des ouvriers. Le fonctionnement et les résultats pratiques de ces Caisses d'Assurances ont été si médiocres qu'il serait oiseux de nous en occuper. Quant aux autres branches de l'activité ouvrière, comme dans tous les pays jusqu'à l'in-

tervention des lois d'assurances, existaient chez nous aussi des comités de secours mutuel qui, pour une cotisation quelconque, aidaient leurs membres en cas de maladie ou de mort. Mais leur insuffisance et la façon primitive de leur organisation laissaient place à de grands mécontentements. Certains patrons, animés d'un esprit humanitaire, et même des groupements d'ouvriers, avaient créé des Caisses de Pensions avec leurs contributions et le secours de l'Etat. Seulement, toutes ces institutions avaient à la base la charité, très développée chez nous dans tous les temps. L'ouvrier n'avait aucun droit. On lui donnait par pitié comme dans le temps du tronc « la boîte des pitiés » des anciennes confréries. La forme seule différait. La conscience de l'ouvrier du ^{xx}e siècle ne pouvait plus accepter un tel état d'humiliation. C'était le moment d'éliminer ces improvisations, pour assurer la tranquillité d'une classe sociale naissante, mais pleine d'avenir. La loi de 1912 prend sur elle cette charge, difficile, mais nécessaire.

§ I. OPPORTUNITÉ DE LA LOI

Pour pouvoir escompter le succès pratique d'une loi générale d'assurances sociales, la réalisation de certaines conditions est indispensable. Ce succès est conditionné spécialement par une réelle nécessité sociale, par un courant favorable dans l'opinion publique, et par l'existence d'une industrie plus ou moins développée, respectivement par un nombre appréciable d'ouvriers qui, par leurs cotisations, à côté du concours de certains autres facteurs indiqués, puissent soutenir au point de vue financier une institution d'assurance. En ce qui concerne la nécessité sociale, nous avons déjà vu que le commencement de ^{xx}e siècle, surtout après la crise économique terrible qu'avait traversée la Roumanie, à la même époque, trouve la classe ouvrière dans un état voisin de la misère, L'abolition des anciennes confréries, la concurrence étrangère, l'insuffisance des lois de protection, l'essor de la grande industrie et l'attention qu'on accordait, avaient amené les ouvriers dans un état désespéré. Dans toutes leurs assemblées, ils demandaient

des mesures de protections, l'organisation du travail et des assurances sociales. L'opinion publique, appréciant d'après la chaleur dont le gouvernement et respectivement le parlement de l'époque embrassaient la cause, était du côté des ouvriers. On a eu cependant des résistances de la part de l'opposition parlementaire, résistances appuyées sur l'inopportunité de la loi. On a dit même que les assurances ouvrières constituaient un danger national à cette époque, que la loi est dangereuse tant pour l'ordre social que pour les finances et pour le développement de l'Etat. La loi était considérée comme prématurée et non pas une nécessité réelle, autres étant les besoins du pays à cette date³.

3. I. Gradisteano, *Débats de l'Assemblée des députés*, pp. 235 et suiv., en résumé ! « Loi prématurée, parce qu'elle regarde les ouvriers industriels et les artisans à un moment où l'industrie était à peine à son début. Les plus nombreux des ouvriers présentent un caractère mixte d'ouvriers industriels et ouvriers ruraux. Ils travaillent dans les industries saisonnières 2-3 mois par an et pendant le reste ils s'occupent de l'agriculture, la majorité étant en même temps propriétaires de terres. Il ne reste, dans le sens occidental du mot, que très peu d'ouvriers industriels, c'est-à-dire ceux des grands centres. Les artisans aussi ont le même caractère mixte, la majorité étant formée par ceux des communes rurales et des villes qui s'occupent encore de l'agriculture. La loi est aussi prématurée, parce que les besoins de la vie ne l'imposent pas. La vie est beaucoup moins chère chez nous qu'ailleurs et les artisans mieux payés, à cause de la pénurie des bras industriels, caractéristique à un pays agricole. La preuve était donnée par l'invasion des ouvriers étrangers qui trouvaient une meilleure vie chez nous ».

« La loi est prématurée, parce que aucune revendication sérieuse n'a été remarquée dans ce sens de la part des intéressés. La question n'était pas encore résolue dans ce pays avec une industrie beaucoup plus développée. Et même là où elle a obtenu une solution comme en Allemagne, les assurances ont été légiférées successivement, d'après le degré du besoin, et non d'un coup et sans nécessité urgente et réelle. Chez nous, on prévient une nécessité future, on légifère sur des revendications qui ne se sont pas encore produites. La loi est dangereuse pour l'ordre public, parce qu'elle fait naître des espoirs qui ne peuvent être réalisés et indique dans l'avenir des perspectives qui ne seront pas atteintes. On ouvre la porte large à un déchaînement d'appétits qui donnera naissance à un état d'inquiétude, d'animosités, de harcèlements, qui secoueront l'ordre social. En vérité, la loi ne contentera pas les intéressés qui trouveront que l'âge à leur pension est trop avancé et que les pensions sont trop petites. On ouvre la porte à une série de revendications et d'agitations de la part des ouvriers industriels. Après eux, ce seront les ouvriers agricoles, les fonctionnaires commerciaux, les domestiques, etc... qui demanderont les mêmes droits, en invoquant toujours la solidarité sociale ».

« La loi est dangereuse pour les finances de l'Etat, demandant des fonds trop grands. On crée un besoin artificiel pendant qu'il n'y a pas d'argent pour satisfaire les besoins de l'instruction, de la défense nationale, etc... C'est un essai dangereux, parce qu'une fois le besoin créé, on pourra difficilement le modifier, de peur d'exciter des commotions sociales. On sacrifie sans nécessité d'autres intérêts primordiaux de l'Etat ».

A ces critiques véhémentes et exagérées, on a répondu avec raison que « gouverner, c'est prévoir », qu'une bonne politique sociale impose de ne pas attendre que les questions prennent un caractère aigu. Justement parce que nous nous trouvions au commencement de l'industrialisme, c'était le moment opportun de profiter de l'expérience des peuples qui ont passé par la même voie, et d'éviter ainsi les graves conséquences qu'ont souffertes ces peuples, à cause du manque de prévoyance. Le moment était d'autant plus opportun que le sacrifice financier qu'on demandait n'était pas trop grand. Dans l'avenir, il devait s'accroître parallèlement avec le budget du pays et l'augmentation du nombre des ouvriers, la loi entrant sans s'en apercevoir dans les institutions fondamentales du pays. Le sacrifice de deux millions n'était pas trop grand devant les 460 millions qui étaient le montant des revenus de l'Etat à l'époque⁴.

Evidemment, une telle polémique était issue aussi de la passion politique. Même si la Roumanie n'était pas au point de vue industriel au même niveau que les grands Etats, au moment où ceux-ci se sont donné des lois d'assurances sociales, on ne pouvait pas dire cependant qu'une telle réforme était vraiment prématurée. Le gouvernement la

4. I.N. Lahovari, ministre des Domaines, *débats de l'Assemblée des députés*, pp. 236 et s. » Comment ? Justement parce que nous sommes encore au commencement du développement de l'industrialisme dans notre pays, c'est le moment opportun de profiter de l'expérience des peuples qui ont passé auparavant par cette voie et voyant à quel danger social ils sont arrivés, à quelles convulsions, à quels malheurs, il faut que nous pensions aux dangers qui en ont résulté, parce que, pour un état de choses, nouveau et inconnu aux générations antérieures, les hommes d'Etat de l'Occident ont commencé tard à examiner ce qui était légitime dans les revendications, ce qui était réel dans la souffrance des classes ouvrières, et ont laissé, Messieurs, les propagateurs de la haine et de la révolution sociale devenir maîtres, dans les pays occidentaux, sur l'intelligence, sur la conscience, sur la pensée de la masse de la population ouvrière ; cela constitue un danger terrible pour ces pays et par conséquent, nous avons ce grand bonheur, malheur pour nous, d'être entrés si tard dans la voie de la civilisation, mais bonheur en compensation au moins, parce que nous pouvons profiter de l'expérience des autres, et vous venez nous demander, au lieu de profiter de cette expérience, de rester dans l'inertie, en disant : non, que nous attendions encore ?... »

« Alors qu'on met la main sur le Gouvernement, il faut savoir que le premier devoir est de prévoir l'avenir et de ne pas attendre que les difficultés apparaissent, que le danger se produise, pour chercher alors en hâte un remède... »

trouvait nécessaire, les patrons la regardaient de bon gré, en consentant aux sacrifices qui leur étaient imposés, et la masse ouvrière n'avait aucun motif de ne pas l'accepter. Les seules réserves concernaient l'âge à la pension et le quantum des secours de maladie et surtout de la pension. En ce qui touche l'existence d'un prolétariat industriel, d'après l'interprétation judicieuse des dates recueillies en été 1911, dans le but de documenter la future loi⁵, on constate qu'il existait à cette époque en Roumanie 90.000 salariés dans la petite industrie, et 75.000 dans la grande, inclusivement les chemins de fer, les mines, les carrières et le pétrole. Le chiffre exact des entreprises n'était pas connu : 495 fabriques encouragées par l'État.

Le nombre des véritables artisans-patrons, avec leurs propres ateliers et avec une existence indépendante, pouvait se réduire à 6-7 mille. Cela parce que sur les 36.678 patrons indiqués dans la statistique, 23.238 n'avaient aucun compagnon ou apprenti dans les ateliers, en sorte qu'ils travaillent seuls à leur domicile, comme un genre d'ouvriers industriels — *sui generis* — mais ouvriers à domicile, et 9716 qui employaient un à deux compagnons n'étaient en réalité que des salariés de certains entrepreneurs commerciaux qu'il n'ayant pas de fabrique propre, donnaient du travail à domicile à ceux soi-disant « petits patrons » et, leur payant des salaires pour le travail qu'ils faisaient. ramassaient ensuite leurs produits pour les commercialiser. En réalité, il s'agissait donc d'une masse ouvrière de plus de 160.000, en supposant que la statistique fût complète⁶, d'un véritable prolétariat industriel en formation, étant donné surtout l'essor de plus en plus puissant de la grande industrie.

Dans ces conditions, une loi qui mettait ce prolétariat à l'abri de l'imprévu par l'institution des assurances sociales, non seulement ne pouvait être considérée comme prématurée, mais elle devait être appréciée comme une prudente mesure de prévoyance, comme très opportune.

5. V.N. Madgearu, « *Ocroîirea Muncitorilor în România* (Protection des travailleurs en Roumanie), Bucarest, 1915.

6. D'autres opinions soutenaient que la statistique était complètement fautive et qu'en réalité on pouvait compter sur plus de 400.000 futurs assurés.

§ 2. ASSURANCES OBLIGATOIRES

« Les assurances sociales seront obligatoires ou elles ne seront pas⁷ ». La loi des assurances sociales en Roumanie est venue à une époque où les économistes et les sociologues s'étaient mis presque d'accord sur la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics dans le fonctionnement des assurances sociales.

L'expérience avait démontré que, même secondée par les pouvoirs publics, l'économie individuelle et la mutualité de prévoyance ne suffisent pas pour garantir efficacement les ouvriers contre les risques multiples auxquels ils sont exposés⁸. L'Etat devait donc, pour remplir d'une façon convenable sa mission de tutelle, compléter, l'œuvre de l'initiative privée, par l'organisation d'un système d'assurances, englobant les principaux risques sociaux. Il y avait cependant une divergence sur le choix des moyens et sur la mesure des interventions nécessaires. L'assurance ainsi organisée par l'Etat ou sous son contrôle, devait-elle être facultative ou obligatoire ? La question différait aussi d'après le genre d'assurance et avait reçu des solutions qui variaient d'après les Etats qui avaient adopté les assurances sociales de toute sorte.

Sans entrer dans l'examen de la controverse d'autrefois en ce qui concerne le principe de l'assurance obligatoire, nous traiterons la question au point de vue général. La Roumanie se trouvait en 1912 devant plusieurs systèmes pratiqués en Europe et sur les autres continents⁹. Dans le

7. Heureuse formule du distingué professeur Raoul Jey.

8. Paul Pic, *op. cit.*

9. Les systèmes adoptés dans les différentes législations étaient les suivants :

a) Le concept germanique : assurance obligatoire contre l'invalidité, la vieillesse et la maladie, comme aussi contre les accidents et pour les successeurs, inauguré en 1883, continué par une série de lois successives et codifié dans le code fédéral des assurances de 1911. Ce système a été adopté entièrement par le Grand Duché de Luxembourg et, comme nous le verrons, par la Roumanie. Il n'a été adopté que partiellement par l'Autriche, la Norvège, la Hongrie, la Suède et la Russie.

b) Le concept britannique : assurance nationale, inspiré par les législations d'Australie, de la Nouvelle Zélande et du Danemark, mais complété

choix du système le plus approprié, elle devait tenir compte d'une série de considérations.

Il fallait tout d'abord considérer que, chez nous, il n'existait pas une assistance publique organisée, telle qu'elle est, par exemple, en Angleterre pour les vieillards de plus de 70 ans et dans l'impossibilité de travailler, ou comme elle l'était en France, instituée par la loi du 14 juillet 1905, loi pour l'assistance obligatoire — aux vieillards infirmes et incurables indigents.

Chez nous, pour des motifs financiers surtout, il n'y avait pas encore une assistance publique légiférée. Il est vrai que le traitement dans les hôpitaux étant gratuit, cela constituait un commencement d'assistance, mais elle était plutôt d'ordre privé. Une véritable assistance publique au compte de l'Etat et des communes n'existait pas. C'est d'ailleurs un des fondements sur lesquels se sont appuyés les fondateurs des assurances sociales de 1912 pour justifier la participation de l'Etat roumain qui devait contribuer avec 1/3 des fonds à l'assurance contre la vieillesse et contre l'invalidité, participation très critiquée par les uns, mais défendue par les autres, à l'occasion des débats parlementaires de la loi sur les assurances sociales. L'Etat ne doit pas seulement contraindre les ouvriers à la prévoyance, mais, dans l'intérêt général, lui-même est appelé à contribuer avec quelque chose, pour que cette prévoyance apporte un résultat pratique plus sérieux, plus important. Il est obligé de venir au secours de la classe la moins avantagée par le sort, assurant ainsi l'harmonie sociale. Sa participation se justifie donc par la solidarité nationale qui doit lier toutes les classes d'une nation.

en Angleterre, sous l'impulsion de Lloyd George, ajoutant spécialement l'innovation de l'assurance obligatoire de certaines catégories d'ouvriers contre le chômage involontaire : les lois de 1908, 1911 et 1912. Entre le système allemand et anglais, il n'y avait qu'une question de nuance, l'obligation étant la même.

c) Le concept italo-belge : assurances officielles facultatives ou liberté subsidée, adoptées en Italie par la loi de 1898 et en Belgique par la loi de 1900, les deux amendées ultérieurement.

d) Enfin les solutions transactionnelles : liberté et obligation combinées, adoptées par les lois françaises de 1905, 1910 et 1912 et par les législations des différents cantons suisses.

La Roumanie devait encore tenir compte dans le choix du système d'assurance, du degré de développement ou était arrivée chez nous la mutualité libre, mutualité si répandue et bien organisée dans certains Etats¹⁰. C'est vrai qu'il y avait chez nous certaines sociétés de secours mutuel, mais sans être reconnues. Elles menaient une existence obscure, dépourvues d'une organisation sérieuse ou d'une directive technique nécessaire à un bon fonctionnement. Plus tard, quand elles ont été obligées de déposer leurs statuts, on a constaté qu'elles ne savaient même pas distinguer la notion du crédit de celle de secours mutuel ou de bienfaisance. On ne voyait dans les statuts aucune trace de calcul pour la fixation des cotisations. Pour leur donner la personnalité juridique, elles ont été obligées de déposer les statuts et d'accepter l'équilibre financier indiqué par l'organisme central des assurances sociales¹¹. La publication dans le « Moniteur des Assurances Ouvrières » des statuts approuvés équivalait à la reconnaissance de la personnalité juridique.

Le législateur roumain devait encore tenir compte des résultats pratiques données par la mutualité dans les divers systèmes énoncés. La voie étant déjà tracée par l'expérience d'autres Etats, ce n'était plus le cas de faire des théories sur les deux écoles économiques, c'est-à-dire celle représentée par la liberté individuelle et celle préconisée par l'intervention de l'Etat. Les résultats obtenus ailleurs donnaient la solution.

La mutualité libre présentait les meilleurs résultats en Amérique, Mais elle n'était que partielle, n'embrassant que l'assurance contre la maladie et contre la mort. L'assurance contre l'invalidité, contre la vieillesse et contre les accidents n'existaient pas. De même les Anglais n'avaient que l'assurance contre l'invalidité. Dans le système anglo-saxon, on ne concevait pas l'assurance contre la vieillesse, préconisant que l'homme est obligé de travailler jusqu'à la fin de

10. Les États-Unis où elle avait pris un essor formidable, l'Angleterre avec ses plus de 20.000 friendly societies, la France avec les trois catégories de sociétés, reconnues, approuvées ou libres, dont les statuts avaient été établis par la loi du 1^{er} avril 1898.

11. La Caisse Centrale des Assurances Sociales, dont nous parlerons dans le paragraphe suivant.

sa vie, s'il est valide. D'un autre côté, les Anglais aiment l'initiative individuelle. Cela explique le nombre formidable des sociétés libres d'Angleterre et d'Amérique. Cependant, bien que l'esprit de prévoyance soit plus développé chez les Anglo-Saxons que chez les Européens qui préfèrent mettre à la caisse d'épargne que de s'assurer, le système n'a pas donné pleine satisfaction, d'autant plus qu'il n'embrassait pas toutes les branches d'activité et de risques. D'ici l'intervention impétueuse de Lloyd George pour introduire l'assurance obligatoire, assurance demandée aussi avec ténacité par le parti ouvrier. Les résultats dans le système italo-belge de la liberté subventionnée par l'État étaient encore plus médiocres. D'abord au point de vue fiscal, ce système coûte très cher. La Belgique, avec lessommes consacrées à la subvention de la mutualité libre, aurait pu facilement organiser un système d'assurance obligatoire, d'après le type allemand. Les sommes versées par l'État et les provinces montaient en 1909 à presque six millions, sans compter les primes d'encouragement accordées par certaines villes. Ces subventions, relativement très élevées, ont profité à 631.000 assurés, dont à peine la moitié étaient des salariés.

Or la Belgique, à une population globale de 7 millions d'habitants, comptait au moins 1.600.000 ouvriers ou employés. L'abstention presque complète des ouvriers mineurs à déterminé le législateur à faire l'assurance — vieillesse obligatoire pour ceux-ci par la loi du 5 juin 1911. En allant sur la même voie, le gouvernement belge déposait en 1912 un projet de loi qui tendait à introduire l'assurance obligatoire contre la maladie et la vieillesse — invalidité pour tous les salariés. La loi italienne, plus démocratique que la loi belge, n'assurait que les salariés. Mais les résultats étaient encore moins satisfaisants. Ceux qui avaient fait acte de prévoyance ne représentaient pas même 3% de la population ouvrière, c'est-à-dire 265,684 inscriptions en 9 ans. La faillite de la liberté subsidiée était reconnue même par le Ministre Luzatti, l'un des promoteurs de la loi de 1898. A cause de ces déplorables résultats, le législateur italien était sur la voie d'instituer l'assurance obligatoire,

utilisant dans ce but comme première dotation, les bénéfices réalisés par l'assurance-vie, dont il s'était attribué le bénéfice, par la loi du 4 avril 1912. Un commencement était déjà fait par la loi du 17 juillet 1910, loi qui constituait sur la base d'obligation, la Caisse Nationale d'assurance maternelle pour les ouvriers¹².

Le manque de prévoyance fait partie intégrante de la nature de l'homme. Il est, sauf de petites variations dues au degré de civilisation, le même pour toutes les races, dans tout pays, sous n'importe quelle latitude. Les statistiques démontrent que, même dans les pays où l'organisation du secours mutuel est arrivée à un état florissant, on n'assure que les ouvriers qui ont des salaires plus élevés, ceux dont les salaires dépassent en quelque sorte les besoins de la vie. La grande majorité, c'est-à-dire ceux qui ne gagnent que pour couvrir leurs besoins élémentaires, ne s'assurent pas. Or, les lois de prévoyance sociale sont justement faites pour ceux-là, parce qu'ils constituent un grand danger dans l'existence de l'Etat, eux qui n'ont pas assuré le lendemain.

Faut-il ajouter encore que, par rapport avec les autres pays de l'ouest européen, le manque de prévoyance de l'ouvrier roumain est plus accentué ? Dans un jeune pays, où la notion d'assurance, dans le sens moderne du mot, commençait à peine à être connue, dans une classe d'hommes dont la majorité provenait de la campagne, du travail de la terre, le manque de l'esprit de prévoyance était fort explicable.

Devant ces constatations d'ordre général, dues à l'expérience faite dans les pays plus civilisés, et devant les réalités d'ordre particulier, propres à notre pays, le législateur roumain ne pouvait opter que pour le système allemand de l'assurance obligatoire pour toutes les branches.

C'était le système le plus complet et le plus sûr, système dont l'expérience lui avait accordé le plus grand crédit et qui avait été adopté totalement ou partiellement par presque tous les Etats dotés de législations récentes d'assurance.

Il a été adapté à l'état de fait de la Roumanie, adapta-

12. Paul Pic, *op. cit.*

tion qui lui donne certaine originalité, comme nous aurons l'occasion de le constater dans l'étude que nous abordons.

§ 3. QUESTIONS INTRODUCTIVES

Suivant l'exemple allemand, la loi roumaine des assurances sociales embrasse les trois sortes d'assurances qui sont absolument nécessaires au monde ouvrier : l'assurance contre la maladie, inclusivement les couches et les frais d'enterrement, l'assurance contre les accidents et l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Pour que le système soit complet, il faut encore l'assurance très importante pour les successeurs et celle contre le chômage. Cette dernière manquait à l'époque même en Allemagne, « la terre classique de l'assurance sociale, » comme elle est appelée par M. Paul Pic. Nous montrerons plus tard que la Roumanie ne pouvait suivre l'exemple de l'Angleterre de 1911, complétant la loi avec une assurance contre le chômage involontaire. Une telle assurance n'était pas demandée par l'Etat de fait de l'époque, comme elle ne s'imposerait pas non plus aujourd'hui, si ce n'était que par une bonne mesure de prévoyance pour un avenir qui peut-être ne tardera pas.

I. *L'organisation administrative des assurances sociales.*

La loi de 1912, a mis toute la vie ouvrière sous une direction unique pour le royaume entier : « La Caisse Centrale des Métiers, du Crédit et des Assurances Sociales ». On voit dès le début que le législateur roumain quitte son grand inspirateur, le législateur allemand, comme nous allons constater qu'il procède toutes les fois que les dispositions de la loi allemande ne lui paraîtront pas applicables chez nous d'une façon parfaite. Cette fois il le fait en profitant de l'expérience de l'Allemagne même, qui, légiférant à plusieurs époques, il était fatal d'avoir une administration séparée, correspondant à chaque branche d'assurance adoptée. En Allemagne, la corporation avait pour chaque sorte d'assurance une administration séparée, avec ses fonctionnaires, sa caisse, ses frais. Ces administrations, tout en ayant cer-

tains, points communs, manquaient cependant de la cohésion désirée, en arrivant même à un antagonisme nuisible et à des frais trop grands¹³. L'Allemagne, elle-même a créé plus tard une institution supérieure, « Reichversicherungsamt » ; mais il n'a pas réussi à établir la liaison qui devait exister entre les différentes branches de l'assurance. Le législateur roumain, profitant de l'expérience de son inspirateur même, a créé une seule institution supérieure, la Caisse Centrale, qui devait diriger en même temps la vie professionnelle de l'artisan, comme aussi l'assurance des risques qui en découlent. Cette création avait d'ailleurs des précédents similaires dans les autres branches sociales de l'État roumain : la Caisse de l'Église, la Caisse des Écoles, la Caisse des Banques Populaires, etc. Pour un petit pays comme la Roumanie à l'époque, avec une industrie à son début et avec une classe ouvrière relativement restreinte, c'était assurément la meilleure solution, d'autant plus que l'institution d'assurance elle-même était une création nouvelle dans tous ses éléments.

Une direction unique, pour guider la vie entière de l'artisan, tant au point de vue de ses intérêts professionnels qu'à celui des assurances, était la meilleure solution. Celà au moins jusqu'à la formation des fonctionnaires nécessaires et jusqu'au moment où les nécessités du développement de l'industrie dans la Roumanie de plus tard demanderont à constituer d'autres caisses régionales.

Le décret-loi n° 1879 de 1920 lui a enlevé une partie de ses attributions, c'est-à-dire celles qui n'intéressaient pas les assurances sociales (l'organisation des métiers et du Crédit) restant sous la dénomination de « Caisse Centrale des Assurances Sociales ». La loi sur l'organisation du Ministère du Travail lui a laissé toutes les attributions prévues par la loi

13. Voilà ce que disait à ce propos de Posadowski, ancien vice-chancelier de l'Empire Allemand, dans la séance du Reichstag du 14 janvier 1904 : « D'accord avec l'Office impérial (Reichsversicherungsamt), j'ai voulu me rendre compte d'une façon détaillée sur le mode dont nos caisses régionales administrent l'assurance contre l'invalidité et j'ai constaté que chez certaines d'entre elles les rentes ont augmenté dans de telles proportions que cela m'inspire la plus sérieuse inquiétude pour leur avenir financier. *Débats de l'Assemblée des députés*, p. 242.

de 1912, concernant les assurances sociales et la mutualité libre. Elle constitue une institution d'État, ayant comme organes propres un conseil et une direction générale. Le Conseil, formé aujourd'hui de 15 membres, dont 6 représentants des patrons et des salariés, a des attributions très importantes, quoique d'un caractère général¹⁴. Pour faciliter son activité, les travaux sont répartis par commissions restreintes. Le Conseil participe à l'administration des Caisses de maladie et d'invalidité et il est en même temps l'organe de contrôle de l'Association Patronale et instance de juridiction, tant pour l'établissement des indemnités que pour le jugement des appels contre les impositions des patrons à cette association. Nous allons démontrer la raison de ces organes. La direction générale est conduite par un directeur général. En son absence, il est remplacé par le sous-directeur général qui est investi des mêmes droits et attributions. Toutes les questions d'exécution et d'administration proprement dites, concernant les assurances sociales, ont été données en janvier 1919 à la charge du directeur général, l'administrateur de fait des caisses de maladies et de vieillesse et du fonds de l'assurance contre les accidents en Bessarabie. Il travaille bien entendu en étroite collaboration avec le conseil de la Caisse Centrale, dans les limites et avec les garanties prises par la loi.

Par le décret-loi organique du Ministère du Travail de 1920, on a donné au directeur général le droit d'approuver et d'ordonnancer les sommes prévues dans les budgets, en formant aussi une organisation plus rationnelle de l'administration centrale de l'institution des assurances sociales, pour correspondre aux charges imposées par les nouvelles circonstances d'après guerre. Ainsi l'administration a été groupée en quatre directions : de l'assurance contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse, de l'assurance contre les accidents, de la médecine des assurances, ainsi que de la comptabilité, du personnel et du matériel. On a donné en même temps aux directions respectives des attributions plus lar-

14. Il s'agit d'un Conseil — auprès de la Caisse centrale — et non pas d'un Conseil d'Administration du modèle des Sociétés anonymes ou, comme en matière d'assurances sociales, est celui de l'Association Patronale.

ges. Pour le contrôle de l'administration extérieure, on a institué l'inspectorat général dont dépendent les inspecteurs administratifs, techniques et les médecins. Dernièrement, étant donnée l'extension et le développement de plus en plus grand des opérations, on a annexé aussi à la Caisse Centrale la direction du Contentieux du Ministère du Travail. Pour les travaux de construction, on a créé et organisé un service spécial d'architecture.

L'administration extérieure a été confiée par le législateur de 1912, pour l'application des assurances, aux anciennes corporations d'artisans qu'il a organisées comme institutions professionnelles et auxquelles il a donné les fonds nécessaires aux charges découlant des assurances. Mais leur rôle a été plutôt passif, à cause de l'insuffisance de préparation des conducteurs et de la modicité des fonds résultés d'une contribution trop réduite¹⁵.

La loi organisant obligatoirement les assurances contre les accidents, contre la maladie, et pour pension de vieillesse et d'invalidité par maladie, a institué en même temps dans le sein de la Caisse Centrale une « Caisse Spéciale » pour chaque branche d'assurance, Caisse ayant sa personnalité juridique propre, c'est-à-dire conduite et fortune propres. Il y a donc auprès de la Caisse Centrale des Assurances Sociales :

- a) la Caisse d'Assurance contre la maladie et pour les frais d'enterrement, organe qui accomplit le rôle de l'assureur, parce que de ses fonds on aide les ouvriers en cas de maladie et leurs familles en cas de mort ;
- b) la Caisse d'Assurance contre l'invalidité et contre la vieillesse qui remplit le même rôle ;
- c) l'Association Patronale, pour l'assurance contre les accidents de travail.

A la différence des premières deux caisses qui sont administrées par le Conseil de la Caisse Centrale, l'Association Patronale fonctionne séparément avec une organisation complète. Elle a un conseil d'administration, un comité de direction, une commission de censeurs, etc¹⁶. En ce qui concerne l'assurance contre les

15. M. Enesco, directeur général des Assurances Sociales, *Zece ani de activitate în câmpul asigurărilor sociale*, (Dix ans d'activité dans le champ des Assurances Sociales).

16. Nous reviendrons sur l'organisation et le fonctionnement de l'Association Patronale, à la fin du chapitre premier sur les Assurances contre les accidents.

accidents en Bessarabie, comme nous le verrons au chapitre sur les territoires recouvrés, la loi du 17 avril 1921, qui a étendu dans cette province les assurances de l'ancien royaume, avec certaines modifications propres aux circonstances de la région, a prévu la constitution pour l'assurance contre les accidents, mais avec des attributions restreintes, d'une mutualité séparée. Après du service local d'accidents fonctionne un conseil patronal composé de six membres.

La Caisse Centrale, qui n'est qu'une association des trois caisses d'assurances, constitue cependant l'organe supérieur des assurances sociales. Malgré l'autonomie de ces caisses spéciales, chacune avec sa personnalité juridique distincte, donc avec fortune et gestion propres, c'est elle qui imprime la directive et qui a le dernier mot. La Caisse Centrale a été encore investie par la loi de surveiller et de contrôler les sociétés libres de secours mutuel, de rédiger et de publier le « Moniteur des Assurances Ouvrières », etc. Par suite de la situation créée après la guerre, la Caisse Centrale a été chargée d'administrer le fonds de maladie et celui d'accident de l'Ardéal. Elle a été encore investie avec des attributions d'instance supérieure de contrôle pour les assurances de Bukovine.¹⁷ En ce qui concerne sa fortune, elle est constituée : 1) par les cotisations prévues dans la loi à la charge de l'Etat, des patrons et des ouvriers ; 2) par donations et legs, 3) par amendes et surtaxes ; 4) par le revenu de la fructification du fonds de la caisse ; 5) par les réserves des caisses spéciales, et des corporations qui liquideront ; 6) par les fortunes des successions vacantes ; 7) par les dépôts faits à la caisse d'épargne dont les livrets sont périmés ; 8) par le produit des coupons des effets d'Etat non réclamés pendant cinq ans. La Caisse Centrale place tous les fonds de la caisse d'assurance contre la maladie et de la caisse d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, en emprunts ou effets de l'État roumain ou garantis par l'État. Conformément à la loi du 7 août 1931, elle peut être autorisée par le Conseil, avec l'approbation du Ministre du Travail, de mettre en gage à la Banque Nationale ou à la Caisse des dépôts et Consigna-

17. D.R. Ioanitzesco, *op. cit.*

tions les effets qu'elle possède en dépôt et d'hypothéquer au Crédit Urbain, à la Caisse des constructions ou à d'autres institutions similaires, les immeubles qu'elle possède et qui appartiennent, comme les effets publics, aux fonds administrés par cette caisse. La disposition a été prise dans le but de donner la possibilité à la Caisse Centrale de réaliser les emprunts nécessaires, en vue de la construction des immeubles pour les services médicaux ou administratifs. Un quart de ces fonds peut être placé, même d'après la loi de 1912, en établissements et constructions utiles aux assurés. Ajoutons enfin, qu'à sa part le paiement du personnel des corporations, l'État couvre encore tous les frais de personnel et de matériel de la Caisse Centrale d'Assurances.

II. *La perception des cotisations*

En matière de perception des cotisations, la Roumanie avait elle-même une certaine expérience, de courte durée, il est vrai, mais assez triste et concluante. La loi de 1902, tout en instituant des caisses de secours basées sur la contribution des assurés par cotisations, avait perdu de vue de réglementer aussi le mode de perception de ces cotisations. C'est à peine en 1904 qu'on a adopté le système d'encaissement par percepteurs qui ont été nommés dans ce but. Les résultats des huit années de fonctionnement ont été des plus mauvais. Le percepteur avait une remise de 10 % du total des encaissements. A la vérification faite en 1910 on a constaté que ces encaissements montaient à peine à 25 % des sommes dues par les intéressés. La cause en était due aux percepteurs mêmes qui trouvaient plus à propos de tolérer les artisans jusqu'au moment où les sommes que ceux-ci devaient payer atteignaient un chiffre appréciable, après quoi ils se contentaient d'un pourboire plus rémunérateur que la remise de 10 % à laquelle ils avaient droit.

C'est l'explication de l'infime cote de 25 % des encaissements en 1910. On a vu même tel fonctionnaire qui avait vendu son contrat pour la somme de 25.000 lei, chiffre important pour l'époque et pour la rétribution normale d'un percepteur.

Vu cette triste expérience et l'exemple offert par l'Allemagne qui, depuis 20 ans, pratiquait le système des timbres mobiles, la France, qui l'avait adopté, en 1910, le projet Lloyd George qui l'introduisait en Angleterre, comme aussi d'autres législations étrangères sur le point de l'admettre, le législateur roumain a apprécié bon d'adopter, lui aussi, le système de perception par timbres mobiles. On a donc décidé que toutes les cotisations de la Caisse de maladie et celles de la Caisse d'invalidité et de vieillesse seront encaissées obligatoirement par les patrons. Ils colleront dans ce but des timbres mobiles dans la carte-quittance de l'ouvrier, timbres qu'ils se procureront, soit des corporations, soit des institutions indiquées par la Caisse Centrale, de la poste des administrations financières, etc. La nécessité de l'introduction de ce système n'a pas réuni cependant l'unanimité des opinions en 1912. Aujourd'hui même il y en a qui le déclarent défectueux et préconissent d'autres solutions. On a dit alors que le système des timbres mobiles a donné lieu à des difficultés pratiques d'application, même en Allemagne, ce qui a déterminé certains États, exemple Brunswick, à le quitter, pour revenir à la perception directe des cotisations¹⁸. On prétend surtout, que, par ce système, on ne sait jamais le chiffre des ouvriers assurés, étant donné que l'ouvrier seul possède la carte quittance qui prouve le paiement de la cotisation et qui établit son droit d'assuré. Par ce fait le bilan de l'institution contient toujours une certaine approximation. Si, par une circonstance quelconque, volontaire ou involontaire, l'ouvrier n'est plus en possession de son quittancier, il perd par là le droit même d'assurance.

A ce système on opposait celui de l'encaissement par percepteur, comme pour les impôts. Chaque entreprise, dont le personnel est obligé à l'assurance, présenterait hebdomadairement au percepteur les états nominaux d'ouvriers en double exemplaire, ainsi que la somme totale des cotisations du personnel et du patron.

L'entreprise recevra un reçu pour le paiement et un des exemplaires qu'elle enverrait à la Caisse Centrale, pour

18. G. Mironesco, *Débats de l'Assemblée des Députés*.

être copié dans les registres et pour vérifier les versements des percepteurs. Le contrôle serait très facile, surtout si le procédé est complété par un casier central alphabétique des assurés, en ouvrant à chacun un compte individuel. De cette manière, le paiement régulier des cotisations serait garanti et la charge des patrons mieux précisée et limitée.

Sans ignorer l'intérêt du système proposé, le législateur roumain, basé sur l'expérience du pays même et sur l'expérience et le courant de la majorité des États européens, a préféré le système des cotisations par application des timbres mobiles. Il est vrai cependant que, malgré l'excès de zèle des 250 contrôleurs de timbres de Roumanie, beaucoup de patrons ne collent les timbres qu'au moment où l'assuré a besoin de secours. Le système des cartes-quittances est assez lourd, le contrôle avec certitude impossible et les pertes inévitables. Que décider alors ? La question est toujours à l'étude dans les forums intéressés et en cours d'expérience dans les législations plus récentes. Il paraît que le système préféré à l'heure actuelle dans les législations récentes soit celui par annonce, bien que la France, comme nous le verrons aussitôt, ait adopté en 1928 le système allemand des timbres mobiles. Les derniers projets roumains inclinent pour un système mixte, c'est-à-dire par timbres mobiles et par annonce. Les deux présentent des avantages et des inconvénients, suivant qu'il s'agit de la grande ou de la petite industrie. Dans le système par annonce, il faut annoncer individuellement l'entrée et la sortie de l'ouvrier. Pour les ouvriers temporaires, on fait des listes hebdomadaires ou mensuelles d'entrée et de sortie avec les salaires respectifs. Pour l'imposition à la fin du mois, on tient compte du nombre d'ouvriers et de semaines en établissant la cotisation. C'est tout le contraire dans le système des timbres où l'imposition est faite hebdomadairement, c'est-à-dire au début de chaque semaine. Lequel est plus commode pour le patron et pour la caisse ? Le grand patron préfère le système de l'annonce par listes, qui en dernière analyse, revient à copier la liste de paiement des ouvriers. Par contre, il préfère les timbres à l'annonce individuelle, ce qui est plus difficile pour lui. De même pour le petit patron, le collage de tim-

bres est plus avantageux, vu qu'il est plus simple que l'annonce qui impose des formes qu'un petit patron ne fait pas habituellement. La liste apparaît donc préférable pour la grande entreprise et le timbre pour la petite. Mais comment savoir où intervient la barrière entre l'une et l'autre ? C'est une chose difficile à fixer à priori. L'expérience seule peut en décider. Et pour la Caisse, lequel des deux systèmes procure les meilleures garanties ? L'idée, que l'annonce individuelle et celle par listes donnent des garanties plus grandes, est généralement admise. D'après l'expérience de notre pays, où coexistent les deux systèmes dans les diverses régions (Ardéal et Bukovine), on a cependant constaté que même dans celui des listes, les fraudes sont fort possibles et très nombreuses. Si la proportion des fraudes était plus grande dans le système des timbres, la défense de celui par listes résiderait dans une disposition pénale de la loi et non pas dans le système lui-même. C'est ainsi pour l'Ardéal où la loi contient une disposition d'après laquelle le patron, qui n'annonce pas l'entrée d'un engagé, supportera tous les frais en cas de maladie. Cette disposition n'existe pas dans la loi de 1912 pour le Royaume.

La coexistence des deux systèmes serait donc recommandée. Dans ce cas, la question qui se pose est de savoir quelle sera la situation d'un ouvrier passé d'une industrie pratiquant le système par listes dans une autre qui emploie les timbres ou inversement. Quelle sera de même la solution dans le cas où une seule Caisse fera l'assurance contre la maladie, qui donne naissance à toute cette discussion, comme aussi celle contre l'invalidité ? Jusqu'en 1928, il n'existait pas en application un système par listes pour l'invalidité. Il apparaît d'abord dans la loi autrichienne de 1926, mais qui n'a pas été mise en application. Il est institué ensuite en Tchécoslovaquie, par la loi de 1926 et en Hongrie, par la loi de 1928. On verra dans l'avenir si le système donnera des résultats pratiques, étant donné que les charges administratives sont assez grandes. En tout cas, il ne paraît pas applicable en Roumanie, vu la situation particulière des ouvriers et la possibilité d'établir les noms. Chez nous, la population ouvrière est beaucoup moins stable que dans

les autres pays, parce que la majorité des industries à une existence temporaire (l'industrie du bois, du pétrole, des constructions, des machines agricoles, des moulins, etc). De même pour établir l'identité de l'ouvrier, étant donné qu'il y a très peu de variations dans les noms roumains qui prêtent infiniment à la confusion.

Entre le système hongrois et tchécoslovaque il y a une différence d'exécution qui les sépare. En Hongrie, il s'agit d'un système qui, pour des raisons politiques, est complètement centralisé. On veut avoir toujours l'organisation en main. Il y a bien une autonomie instituée par la loi, mais elle n'est qu'apparente. D'après ce système, on annonce chaque entrée et chaque sortie à l'institution centrale. Les formulaires sont plus complets qu'ailleurs, en indiquant par ex. le patron précédent de l'ouvrier, ainsi que le nom de sa mère et non celui du père, comme élément d'identification. L'institution centrale, en recevant le formulaire, cherche d'après le nom du patron précédent, si celui-ci l'a annoncé à la sortie, et, dans ce cas, on fait enregistrer la mutation à la partie créée à chaque ouvrier. Si on ne le trouve pas à la sortie chez l'ancien patron, une correspondance règle la question.

En Tchécoslovaquie, au contraire, il s'agit d'un système décentralisé, c'est-à-dire de caisses autonomes territoriales. Chaque caisse tient l'évidence de ses ouvriers d'après les mêmes normes. A la fin de l'année, on constitue une fiche spéciale pour chaque ouvrier, fiche qui est envoyée à une Caisse Centrale et conservée dans un casier spécial. C'est une opération énorme et cependant plus facile qu'en Hongrie, car là elle est plus décentralisée. Quels seront les résultats dans les deux pays ? On les verra après une époque assez longue d'expérience. Ce qu'on peut affirmer avec quelque certitude, à notre avis, c'est que les deux systèmes ne sont applicables, qu'aux petits pays avec une population encore restreinte. On le remarque déjà en Tchécoslovaquie où, la population étant presque deux fois plus grande que celle de la Hongrie, on a préféré un système décentraliste. Que deviendra un tel système dans un pays avec 5 ou 6 fois la population de Tchécoslovaquie ? La question

se posait même en France, lors du vote de la loi sur l'assurance vieillesse-invalidité du 5 avril 1910. Le Parlement hésitait entre le système laissant à l'ouvrier toute la liberté de verser sa cotisation au moment opportun, sous réserve de le contraindre, comme en matière d'impôts, en cas de retard non justifié, et le système de la loi allemande, dit du précompte, consistant dans l'obligation imposée au patron de prélever sur le salaire, avant le paiement, le montant de la cotisation ouvrière. A la suite de longues discussions, on a reconnu qu'en adoptant le premier système, l'obligation serait illusoire ; donc, que le précompte est le seul moyen pratique d'arriver à l'application régulière de la loi¹⁹. On a adopté ainsi le système des timbres mobiles, tant pour la cotisation du patron que pour celle des ouvriers. Mais on sait que l'application de l'article 23 de la loi de 1910, qui sanctionnait l'obligation du patron en ce qui concerne le précompte, a donné naissance en pratique à une des plus graves difficultés de cette loi. De nombreux ouvriers, provoqués par la Confédération générale du travail, ont refusé de retirer leurs cartes de la Mairie et de les présenter au patron le jour du paiement.

Quelle était la situation du patron dans ce cas ? D'après l'opinion officielle, l'interprétation de l'article 23 était dans le sens de la possibilité d'amender le patron, non seulement dans le cas où il refusait d'appliquer des timbres sur la carte de l'ouvrier, mais même alors qu'il omettait, en cas de non présentation de la carte, de verser sa contribution, augmentée de celle de l'ouvrier récalcitrant, au greffe du juge de paix. Cette interprétation a été cependant condamnée par la Cour de cassation par une série d'arrêts, en décidant que, faute de présentation de la carte par l'ouvrier, le patron n'a pas le droit de retenir la contribution ouvrière pour la verser au greffe et que l'ouvrier peut par contre lui demander le paiement intégral de son salaire, sous réserve de risquer lui-même l'amende prévue par l'article 23.

Comme en présence de cette situation, l'obligation prévue par la loi devenait illusoire, parce qu'il était impossible de

19. Paul Pic, *op. cit.*

poursuivre l'amende, en se basant sur l'article 23 dans l'interprétation donnée par la Haute Cour, pour les quelques millions d'ouvriers récalcitrants, déjà en 1912, un projet tendant à modifier l'article 23 était déposé, modification dans le sens d'éviter toute équivoque et de rendre ainsi effectif le principe de l'obligation.

Mais la preuve la plus récente, que le législateur roumain de 1910 était bien inspiré dans le choix de son système de perception, nous est fournie par la dernière et la plus moderne loi d'assurances sociales de l'Europe, la loi française du 5 avril 1928, modifiée par les lois du 5 août 1929 et du 3 avril 1930. L'article 2 de cette loi impose au patron, sous les sanctions prévues par l'article 64, de retenir la cotisation ouvrière par prélèvement sur le salaire au moment du paiement, c'est-à-dire par précompte. Le paiement du salaire, effectué avec la déduction de la cotisation ouvrière, équivaut à l'acquittement intégral du patron envers le salarié. Et, pour éviter la controverse née de l'interprétation de l'article 23 de la loi de 1910, on précise que le salarié immatriculé à l'assurance sociale ne peut s'opposer à la retenue de la cotisation²⁰. Le système de l'application des timbres mobiles est maintenu aussi par cette loi. C'est une nouvelle preuve qu'il n'est pas encore périmé et qu'il peut donc rester en Roumanie. Au point de vue pratique, étant donné la mentalité actuelle de la classe ouvrière, il donne encore les meilleurs résultats. D'après l'article 212 de la loi roumaine, le patron paiera sa part de cotisation et retiendra aussi la part de l'ouvrier, étant responsable, pour les deux cotisations hebdomadaires. La perception de ces cotisations est faite par annulation de timbres mobiles sur lesquels sont écrites la destination et la valeur. Pour le paiement des cotisations en retard, le patron sera poursuivi comme pour les contributions de l'Etat. Les timbres sont collés sur la carte-quittance et font la preuve du paiement de la cotisation. Chaque ouvrier ou patron-artisan est obligé, sous sanction d'une amende au profit de la caisse de maladie, de posséder, une telle carte-quittance. Les signes, anno-

20. Etienne Antonelli, *Guide Pratique des Ass. Soc.*, Paris, 1930.

tations, réflexions, observations, indications ou sentences judiciaires sur la carte-quittance, sont interdits. Cette dernière se procure par les corporations respectives.

III. *La procédure pour obtenir la pension.*

Le paiement de la pension se fait par les bureaux de poste, par toutes les caisses de l'Etat, par les banques populaires ou par tout autre organe administratif chargé par la Caisse Centrale.

L'assuré, qui croit avoir droit à la pension pour vieillesse, invalidité ou accident, envoie sa demande avec les actes nécessaires à la corporation à laquelle il appartient. Celle-ci, après avoir constitué le dossier, se prononce, en principe motivé, sur le droit du solliciteur et envoie ensuite le dossier à la Caisse Centrale. La Caisse Centrale examine les actes, faisant les enquêtes éventuelles et constatant le droit de l'assuré, fixe le *quantum* de la pension et prononce une décision motivée sur le droit à la pension et sur la somme fixée. Si, l'invalidité causée par accident est totale, l'assuré jouit de la pension d'invalidité, en dehors de la pension qui découle pour lui de l'Association Patronale.

La décision par laquelle la pension d'invalidité ou de vieillesse est rejetée ou par laquelle est fixé le *quantum* de la pension, peut être attaquée en premier et dernier ressort par l'assuré devant la commission d'appel. L'assuré peut se défendre personnellement, par procureur ou par mémoire. La commission d'appel est composée de trois conseillers de la Haute Cour de cassation nommés par le Ministre du travail. Elle juge en droit et en fait les cas d'accidents et en droit seulement les cas d'invalidité causée par maladie. Pour les cas de maladie, l'ouvrier roumain n'a pas une instance de juridiction. Il ne peut se plaindre contre les organes locaux qu'à la Caisse Centrale. C'est une lacune de la loi de 1912, lacune qui n'existait pas dans le texte primitif de la loi. Evidemment dans ces cas, la voie du droit commun peut être utilisée par l'ouvrier. Personne n'en a cependant profité. Les dépenses éventuelles et la modicité des sommes dues en sont probablement les causes.

Les contestations entre les tiers et les corporations, entre les tiers, les corporations, les caisses spéciales libres, l'Etat et la Caisse Centrale, sont jugées par les Tribunaux ordinaires.

IV. *Le champ d'application en ce qui concerne l'assurance contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse.*

Une particularité du système roumain d'assurances sociales, à la différence de la loi allemande, consiste en ce que les artisans-patrons sont, eux aussi, soumis à l'obligation de s'assurer contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse, et qu'il n'existe aucun maximum de revenu ou de salaire qui limite l'obligation d'assurance, soit pour les artisans-patrons, soit pour les autres catégories de personnes soumises à la loi.

Cette disposition caractéristique de la loi roumaine d'assurance trouve son explication dans l'état précaire où se trouvaient les petits-patrons-artisans après la crise de 1900, dont nous avons parlé dans la partie historique. La loi des métiers de 1902 en a tenu compte et les a mis sur le même pied que les artisans en général, et le législateur de 1912, bien que leur état eût changé vers cette époque, a trouvé bon de maintenir la situation créée en 1902. C'est une extension de la loi allemande pour une nouvelle catégorie d'artisans, comme nous le verrons bientôt que, par dérogation à la même loi, on a introduit, des restrictions en ce qui concerne d'autres branches d'activité sociale qui sont exclues de l'assurance en Roumanie.

V. *Mesures générales disciplinaires et peines.*

La Caisse Centrale est investie de pouvoirs très étendue, en vue de prendre les mesures nécessaires pour garantir la bonne marche des organes des assurances sociales et de sauvegarder leur fortune. En cas d'irrégularités ou d'abus, elle peut congédier les administrateurs qui ne peuvent plus être réélus pendant deux ans. En cas de soustractions et de faux commis par les fonctionnaires des organes d'assuran-

ces²¹, on applique les dispositions du Code pénal. Pour prévarication, la peine est d'un à trois mois. La restitution des sommes dilapidées n'exempte pas le coupable des effets de l'action publique, même alors qu'il n'a pas été mis en demeure.

Tout fonctionnaire qui, étant congédié de l'administration, refuse de remettre la fortune de celle-ci aux nouveaux administrateurs, après la décision de la Caisse Centrale, est puni de prison jusqu'à six mois. Le refus est constaté par procès-verbal dressé par les délégués de la Caisse Centrale. Le juge de paix est compétent pour instruire et juger tous les délits prévus par la loi des assurances sociales. Il remplit aussi les attributions du juge d'instruction. Sa décision se prononce dans un mois au plus tard de la réception de la réclamation et elle est donnée sans droit d'opposition, mais avec droit d'appel au tribunal dans dix jours.

Le tribunal est obligé de se prononcer dans 20 jours. Les condamnés par sentences définitives pour les faits mentionnés, ne peuvent jamais plus faire partie de l'administration des organes d'assurance. Quiconque refuse de se soumettre à la dissolution, à la remise des registres ou de la caisse, est puni d'une amende de 200-1000 *lei*. L'action publique et l'appel peuvent être intentés par les intéressés, par la Caisse Centrale, par le Conseil d'Administration de la Corporation, de la Fédérale ou de l'Association Patronale, par l'intermédiaire du président respectif.

La constatation des contraventions par les contrôleurs des corporations, par les inspecteurs de la Caisse Centrale ou par tout autre délégué, fait pleine foi. La Caisse Centrale peut enfin poursuivre, conformément, à la loi pour les contributions de l'Etat, toute amende, ou taxe prévues par la loi et par les statuts, condamnations pécuniaires, etc.

VI. *Dotations.*

La loi de 1912 a donné à la Caisse Centrale, en pleine pro-

21. Par fonctionnaires des organes d'assurances on entend les administrateurs, les censeurs, les fonctionnaires ou les préposés des corporations, des fédérales, des caisses de maladie, de l'Association Patronale ou de la Caisse Centrale.

priété, sur le domaine de l'Etat dans les stations balnéaires et climatérique, dans le but de bâtir des sanatoria et des hôpitaux : 3 hectares à Lacul-Sarat, 2 hectares à Vulcana, 3 hectares à Tekirhgiol, et 4 hectares à Amara²². D'autres dotations ont été faites ultérieurement plusieurs fois. La Caisse Centrale peut acquérir des immeubles dans les communes urbaines et rurales, mais dans le seul but de construire des asiles pour les vieillards, des maisons de santé et de convalescence, des hôpitaux pour adultes et enfants, des polycliniques et des pouponnières.

22. Six localités à la montagne et à la mer, avec réputation bien établie en ce qui concerne les effets des eaux minérales, des bains chauds et froids, des rayons de soleil, de l'air, etc...

CHAPITRE PREMIER

L'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS DE TRAVAIL

Parmi les branches des assurances sociales, sans doute celle contre les accidents de travail a passionné le plus, non seulement les économistes, mais aussi les juristes. Grâce au grand intérêt qu'il présente, le problème de la protection de la classe ouvrière concernant les risques que le machinisme créait contre sa vie, a passé parmi les premiers du terrain national sur le terrain international. A partir de 1897 surtout¹, des congrès et des conférences internationaux successifs ont eu comme objet la protection légale de l'ouvrier, spécialement contre les matières nuisibles employées dans l'industrie.

Pendant que le machinisme progressait, exposant de plus en plus l'ouvrier, le problème a évolué aussi dans un sens toujours plus favorable à la masse ouvrière. Une série de théories ont été émises dans le cours du temps, pour fixer le fondement juridique de l'obligation de l'entrepreneur envers l'ouvrier tombé victime d'un accident pendant le travail. Partant de la responsabilité délictueuse déduite de l'art. 998 du Code civil², c'est-à-dire, basée sur une faute, soit du patron, soit de ses préposés, en passant par la responsabilité contractuelle basée sur le contrat intervenu entre le patron et l'ouvrier et par la responsabilité légale ou responsabilité par le fait des choses, fondée sur l'art. 1000 du Code civil³, on est enfin arrivé à la théorie moderne qui forme le fondement juridique commun des législations récentes, celle du risque professionnel.

1. Le congrès de protection ouvrière de Bruxelles, 1897.

2. Fr. 1382.

3. Fr. 1384.

Il a fallu une longue évolution juridique, à laquelle l'esprit d'humanité a sa part de contribution, pour mettre à l'abri les ouvriers tombés victimes dans la lutte pour l'existence.

Sans être son corollaire, l'assurance obligatoire, apparue presque à la même époque, a été stimulée et développée par l'admission de l'idée du risque professionnel. Mais, chose curieuse : la loi roumaine, malgré sa date récente, s'est contentée de reconnaître le risque professionnel, sans prévoir des sanctions contre les patrons, qui ne prennent pas les mesures prescrites pour la prévention des accidents, ou qui ne les annoncent pas, etc...

Ce sont les statuts où il a fallu imposer des amendes au profit de l'Association Patronale, amendes destinées à la création d'un fonds pour augmenter les pensions.

La traduction en pratique du problème qui nous préoccupe était assez compliquée. En admettant la théorie du risque professionnel, la conséquence fatale était la mise à la charge du patron de certains frais nouveaux. Cela parce qu'il était généralement admis que celui à qui profitent les bénéfices de l'entreprise doit supporter seul les frais et les risques de celle-ci⁴.

Il fallait donc tenir compte que cette augmentation des frais généraux peut constituer un empêchement pour le progrès de l'industrie. Surtout pour un pays jeune comme la Roumanie, avec une grande industrie à peine à son début, la question était des plus importantes.

Nous verrons plus tard, quand nous examinerons le système financier adopté dans l'assurance contre les accidents, que c'est justement le motif pour lequel on a préféré un système mixte, combiné avec le système allemand et autrichien. Nous remarquerons la même chose dans le

4. De toutes les législations celle de l'Autriche était la seule qui mettait à la charge des ouvriers dont le salaire dépassait un florin, 1/10 de la cotisation imposée au patron. Cette singulière disposition n'existe plus aujourd'hui. Elle avait comme fondement l'idée d'après laquelle, à la lumière des statistiques, on reconnaît un coefficient de négligence à l'ouvrier, à l'occasion des accidents. Cette idée subsiste d'ailleurs dans le fait qu'on n'accorde jamais la réparation intégrale du préjudice causé par un accident, c'est-à-dire une pension égale au dernier salaire de l'accidenté.

champ d'application de l'assurance, quand nous verrons que l'assurance a dû être limitée aux industries trop exposées et plus émancipées, ne devant que plus tard s'étendre aux autres. A la date où la Roumanie mettait les bases de l'assurance contre les accidents, les régimes en matière n'étaient pas du tout uniformes dans les pays déjà pourvus d'une telle législation. Elle devait choisir entre les systèmes existants celui qui était plus convenable pour l'état de notre industrie, sous réserve de l'adapter aux conditions locales⁵.

Dans son choix, on a tenu compte que, malgré la variation des systèmes dans les diverses législations, la tendance était toutefois générale à reconnaître la théorie du risque professionnel, complétée par l'assurance obligatoire des patrons au profit de leurs ouvriers, c'est-à-dire le système allemand, imité par presque toutes les législations récentes. En se rattachant au groupe germanique, la Roumanie a été, comme pour les autres branches d'assurance, conséquente aux principes sur lesquels elle voulait appuyer le fondement de la nouvelle institution. Ce système convenait aussi le mieux aux circonstances d'ordre national, en offrant les meilleures garanties de succès, d'autant plus que,

5. Ces systèmes étaient formés par :

a) Législations qui avaient substitué à la responsabilité patronale le principe du risque professionnel complété par l'assurance obligatoire des patrons, dont faisait partie au premier rang l'Allemagne avec la loi de 1884, amendée plusieurs fois jusqu'en 1900, lois qui ont élargi continuellement le champ d'application de l'assurance contre les accidents. Sous peu de différence, citons : l'Autriche, la Finlande, la Hollande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, la Serbie, la Suisse et la Belgique.

b) Législations qui, tout en admettant le risque professionnel, avaient remplacé l'assurance obligatoire par un système équivalent de garanties. De cette catégorie faisait partie la France avec la loi de 1898, suivie d'une série d'autres lois jusqu'à celle de 1907, qui a élargi considérablement le champ d'application par l'assurance facultative, et la Suède qui s'est inspiré directement de la législation française.

c) Législations qui consacrent le risque professionnel, mais sans instituer l'assurance obligatoire, ou tout au moins une garantie officielle contre l'insolvabilité du débiteur.

Parmi les Etats pratiquant ce système on comptait : l'Angleterre, le Danemark, l'Espagne et la Russie.

d) Législations enfin qui rattachaient encore à la responsabilité patronale la notion traditionnelle de faute prouvée ou présumée. La Bulgarie, la Grèce, le Portugal, les Etats-Unis, l'Amérique du Sud et le Japon pratiquaient encore ce système.

par l'introduction de certaines modifications, on a tenu compte du niveau de notre industrie, niveau qui ne pouvait être comparé à celui de l'industrie allemande.

§ 1^{er}. LE RÉGIME ANTÉRIEUR A LA LOI DE 1912.

La Roumanie, pays jeune, avec une industrie encore plus jeune, n'a pas un passé de pratique juridique en ce qui concerne la responsabilité en matière d'accidents. Avant la loi de 1912, elle n'a connu que le régime du droit commun et encore dans la forme la moins favorable pour l'ouvrier, celle de la responsabilité délictueuse. Comme partout ailleurs, on était encore sous la domination des principes juridiques du droit romain, avec son compliqué et difficile système des preuves à la charge de celui qui se considère lésé par autrui. Passer d'un coup de ce régime à celui du risque professionnel, c'était assurément un pas gigantesque, une véritable révolution juridique. Mais le moment devait arriver un jour. En traduisant presque fidèlement le Code Napoléon en 1864, les art. 1382, 1383 et 1384 n'avaient pas été échappés. Ils sont devenus 998,999 et 1000 dans le code civil roumain. Comme en France avant la loi de 1898, les résultats ont été déplorables pour les ouvriers et parfois même pour les patrons. Le patron n'avait d'autre obligation envers l'ouvrier que celle de lui payer le salaire établi entre eux et dans les termes fixés par eux-mêmes ou par la coutume du lieu. Quand l'ouvrier tombait victime d'un accident, il devait s'adresser aux instances de droit commun. En ayant le rôle de réclamant, l'ouvrier devait faire la preuve que l'accident n'était pas dû à sa faute, mais à celle du patron ou de ses préposés, à un défaut de la machine, à une surveillance insuffisante, etc... En tenant compte des difficultés de faire la preuve, de la marche si lente de la justice, des frais qu'entraînait un tel procès et de l'état matériel de l'ouvrier, évidemment, celui-ci devait souffrir seul toutes les conséquences des accidents causés par sa négligence, par la faute de ses camarades ou par la fatalité. Le patron, plus riche que ses salariés, avec ascendant sur les autres ouvriers témoins de l'accident, pouvait très faci-

lement faire la preuve qu'il avait pris toutes les mesures pour l'éviter, mais qu'il était dû à la négligence ou à la faute de la victime ou bien à un cas fortuit ou à la force majeure. La procédure étant longue et coûteuse, les preuves presque impossibles à fournir et les chances fort réduites, les ouvriers devaient souvent renoncer, ce qui contribuait à maintenir un état d'hostilité entre eux et les patrons. Et cependant on pourrait dire que les tribunaux étaient plutôt favorables aux ouvriers qu'aux patrons. C'est ainsi qu'on appréciait que le patron a une certaine responsabilité, par le simple fait d'avoir mis à la disposition des ouvriers les machines dangereuses, dont l'emploi demandait une attention à part et une préparation spéciale. Le patron répondait conformément à l'art. 998⁶ du code civil, quand on constatait qu'il avait employé, dans une industrie dangereuse, des ouvriers sans une préparation professionnelle, ou des enfants qui ne savaient pas assez bien se servir de telles machines perfectionnées. En ce qui concerne l'emploi des enfants, voici le sens dont s'est prononcée la Haute Cour de Cassation en sections réunies : « Le fait en soi de mettre les enfants à travailler aux machines et aux appareils dont l'emploi peut donner naissance, si l'on ne prend pas toutes les précautions nécessaires, aux accidents, constitue une imprudence de la part du patron, indépendamment des mesures de sûreté qu'il aurait prises et des recommandations qu'il aurait faites à ces enfants, étant donné qu'à cause de leur âge, les enfants ne peuvent pas se rendre suffisamment compte des dangers qui les menacent, s'ils n'observent pas ces recommandations ».

« Donc, l'imprudence du patron d'employer des enfants aux machines et aux appareils dont l'usage n'est pas préservé de danger, rend le patron responsable de tout accident survenu⁷.

Mais un tel cas était assez rare. La jurisprudence avait admis avant la loi de 1912 le risque professionnel, mais l'oc-

6. Fr. 1382.

7. Décision 61 de 1900, Code civil annoté par Hamangiu page 481, Bucarest 1926. (Citée par M.S. Casetti, *Cercetări asupra Asigurărilor Muncitorilor*, Recherches sur les Assurances ouvrières).

casion d'en faire l'application ne se présentait pas trop souvent. Dans la plupart des cas intervenait une transaction entre l'ouvrier ou ses représentants et le patron. Craignant les résultats et ne pouvant supporter les frais d'un procès, l'ouvrier était obligé d'accepter l'offre du patron. Et même dans les cas rares où l'ouvrier arrivait à faire la preuve de la culpabilité du patron, la somme qu'il recevait était rapidement gaspillée, de façon qu'il devenait bientôt infirme et mendiant, à la charge de la société. A leur tour, les patrons ne pouvaient être trop heureux. Vu les procès qu'on leur intentait, ils se trouvaient dans une situation assez peu stable, susceptible de devenir de plus en plus pire, par la simple évolution de la jurisprudence. Pour mettre fin à cette situation très précaire, c'est-à-dire pour éviter les éventuels procès, ils ont pris des mesures pour dédommager les victimes des accidents de travail. En même temps, pour éviter les risques trop grands, faute d'une entente entre les parties en litige, et par conséquent les procès inévitables, ils s'assuraient contre les sommes à payer comme suite des décisions judiciaires. Les premières mesures ont été réalisées par l'assurance collective des ouvriers contre les accidents de travail et, pour les autres, par l'assurance de responsabilité civile. Les deux systèmes ont continué à coexister même après la loi de 1912, pour les entreprises qui n'étaient pas soumises à l'assurance obligatoire ou pour le personnel qui ne profitait pas de cette assurance.

Dans l'assurance collective, pour une prime déterminée, proportionnelle aux salaires des ouvriers assurés et au degré du danger de l'entreprise assurée, la société d'assurance s'obligeait à payer, en cas d'accident de travail, certaines indemnités fixées d'avance, proportionnelles aux salaires journaliers des victimes. Ces indemnités consistaient en capitaux variant entre 300 et 1000 fois le salaire journalier pour le cas de mort ou d'invalidité permanente totale, une fraction de ce multiple, variant d'après le degré d'invalidité pour l'invalidité permanente partielle et enfin, pour l'incapacité temporaire, une fraction de 30-80 % du salaire journalier de la victime pour chaque jour perdu.

Mais ce système n'était pas trop avantageux pour les bénéficiaires. Les sociétés d'assurances existantes, constituées dans un monopole de fait, prenaient garde de définir la notion d'accident de la façon qui leur convenait. C'est ainsi qu'elles prévoyaient dans les polices d'assurance que les accidents survenus en route, quand l'ouvrier allait à son atelier ou en revenait, ne donnaient pas droit à l'indemnité. Étaient également exclues de l'assurance les personnes avant 14 ans ou après 65 ans, les femmes dans certaines industries, les personnes déjà atteintes par certaines maladies, etc... Dans tous ces cas et dans beaucoup d'autres encore, prévus dans les polices d'assurance, le patron bien qu'assuré, risquait de se voir condamné en justice et de payer lui-même les dommages-intérêts, exceptés par les prescriptions des sociétés d'assurances.

Il faut encore ajouter que ces sociétés refusaient d'assurer les entreprises trop dangereuses et qu'elles se réservaient la liberté de résilier le contrat d'assurance, après chaque accident, sans même laisser au patron le temps nécessaire pour contracter une nouvelle assurance avec une autre société. Bien plus, les sociétés n'assumaient la responsabilité que pour certains accidents et fixaient une somme maxima de dommages-intérêts qu'elles avaient à payer pour un accident, quel que fût le nombre des victimes. A part tous ces inconvénients, vu le monopole de fait et le nombre restreint des sociétés qui faisaient ce genre d'assurance, elles demandaient une prime assez grande. Enfin, l'ouvrier étant libre d'accepter ou non la somme que lui offrait la société d'assurance, s'il n'était pas content, il pouvait s'adresser à la justice, de façon que le patron, bien qu'assuré, se voyait exposé au même risque.

Pour remédier aux inconvénients exposés, les patrons étaient forcés de recourir à un deuxième système d'assurance, dit de responsabilité civile. C'était un palliatif assez peu efficace. Par ce moyen, la société assurait, pour un supplément de prime, $3/4$ de plus auquel le patron aurait été condamné pour les accidents assurés par la police collective, le cas où l'ouvrier, mécontent de la somme attribuée par cette police, s'adressait à la justice. Mais, de même que

dans le premier cas, l'accident devait entrer dans la définition admise par la Société, dans les conditions de la police collective, pour que l'assurance de responsabilité civile produise son effet. Contrairement, le patron seul devait payer. De même, dans ce système comme dans le premier, les Sociétés se réservaient le droit de résilier le contrat après chaque accident et de limiter un maximum d'indemnités à payer pour un accident.

De tout cela on voit combien était précaire aussi la situation du patron qui, assez exposé lui-même, alors que la fatalité l'obligeait à prendre la voie de la justice, n'était pas plus heureux que l'ouvrier.

La loi de 1912, en admettant la théorie du risque professionnel et en instituant l'assurance obligatoire, était appelée à mettre fin à ce triste état de fait qui durait déjà depuis longtemps, à consolider la situation si peu stable du patron, à assurer l'existence en cas de malheur de l'ouvrier, à rétablir en un mot la paix dans les ateliers.

§ 2. MESURES PRÉVENTIVES.

Assurer l'existence de ceux qui sont exposés au danger de leur métier est évidemment une belle œuvre de prévoyance sociale. Mais cela n'est pas suffisant. Il vaut mieux prévenir que remédier. L'intérêt d'une nation n'est pas d'avoir des invalides, même s'ils sont mis à l'abri de la misère par le moyen des assurances sociales. Il faut de prime abord nous attacher à prévenir le malheur, l'assurance devant rester le dernier moyen. Plus de réserves d'énergies que de numéraire doit être la formule des institutions modernes d'assurances sociales. Une nation a besoin de forces de travail et elle doit s'ingénier à les créer et à les garder. Prévenir donc le mal, soit par l'installation des appareils destinés à éviter les accidents, soit par des mesures d'hygiène et de protection du travail, voilà ce qu'il faut faire avant les assurances.

L'Allemagne, la patrie des assurances sociales obligatoires, détient la tête dans cette direction aussi. Son exemple est édifiant et digne d'être imité. A côté de l'assurance

sociale, si bien organisée dans ce pays, elle s'est toujours préoccupée, en première ligne, de prévenir les accidents et de rendre au travail les blessés ou au moins, pour les plus graves, de leur conserver autant que possible, la capacité antérieure de travail. Les associations patronales ont pris même la charge de placer les invalides partiels dans des entreprises qui acceptent avec bonne volonté de leur donner une occupation conformément à leur invalidité. Des écoles spéciales ont été créées, écoles où ces invalides peuvent apprendre un métier en rapport avec la capacité de travail qu'ils ont encore gardée. On a institué aussi des ateliers spéciaux pour eux, aidés par certaines souscriptions.

Dans certaines régions, l'initiative particulière a même devancé l'État. Des associations patronales se sont formées déjà en 1867 dans ces régions, avec le but d'encourager le perfectionnement de la technique pour la prévention des accidents et qui, pour la première fois, ont émis les feuilles volantes avec la description des plus importants dispositifs de prévention. A partir de 1878, ces mesures sont généralisées dans toute l'Allemagne. L'exposition, qui a eu lieu à Berlin en 1883, avec une section spéciale pour la prévention des accidents, avec des modèles de machines et de dispositifs de prévention, a été l'embryon des musées de prévention devenus plus tard célèbres en Allemagne. Les lois d'assurances de 1884, 1900 et 1912 n'ont fait que compléter et perfectionner ces mesures. Les musées de Charlottenbourg et de Munich, avec les expositions périodiques qu'ils organisent, et les musées ambulants dans toutes les villes industrielles, sont restés comme modèle de l'intérêt déposé pour cette question sociale⁸.

Évidemment, les autres pays industriels n'ont pas ignoré l'essor allemand dans cette direction. Au contraire, et spécialement la France, à partir de la loi du 12 juin 1893, suivie par une série entière d'autres lois et règlements, a suivi le courant du temps, en s'efforçant de mettre à l'abri la vie

8. Maximilian Sanielevici, *Consideratiuni asupra Prevenirii Accidentelor* (Considérations sur la Prévention des accidents), Bucarest, 1914.

des ouvriers de l'industrie, des mines, du commerce, etc... En 1904 s'est créé, à Paris, un musée de prévention des accidents de travail et d'hygiène industrielle⁹.

La Roumanie qui avait tant de relations industrielles et commerciales avec l'Allemagne avant la guerre, a dû s'inspirer aussi de ce qui y existait dans cette matière. Seulement, vu l'ancienneté de notre industrie et ses nombreux besoins, on n'a pu imiter que très peu.

Les premières dispositions sur ce point se trouvent dans la loi sanitaire de 1885, complétée par le règlement de 1894. D'après l'art. 142 de cette loi, le Ministère de l'Intérieur doit obliger les propriétaires des établissements industriels à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé des ouvriers¹⁰. L'art. 6 du règlement de 1894 donne toutes les prescriptions pour éviter les accidents dans les établissements industriels, sylvicoles, agricoles, de constructions, etc...

La loi du 12 février 1910, relative aux mesures de sûreté pour les chaudières, machines, installations mécaniques et électriques, ainsi qu'aux mesures d'hygiène dans les établissements industriels, met sur une base moderne et complète le service pour la prévention des accidents dans l'industrie roumaine.

Comme le titre même l'indique, son champ d'application est très étendu. Elle est complétée par un volumineux règlement, en date du 25 septembre 1910, contenant 114 articles et s'occupant minutieusement et avec une méthode parfaite de toutes les branches d'industrie annoncées dans la loi. La loi contient des mesures préventives et répressives¹¹.

9. Dans le même but : l'Angleterre avec la loi de 1901, la Suisse avec la loi de 1877, la Belgique avec la loi de 1899, etc... Mentionnons encore les musées de prévention des accidents de Vienne, d'Amsterdam, de Moscou, de Zurich, etc...

10. Les organes compétents à appliquer ces dispositions étaient : le maire, les sous-préfets et le préfet, avec l'avis du Conseil d'hygiène publique, le Ministère de l'Intérieur, avec l'avis du Conseil sanitaire supérieur. Dans les conseils départementaux d'hygiène figuraient aussi, à côté des médecins officiels du département, un ingénieur et un architecte.

11. Le propriétaire de toute installation, prévoit l'art. 2, ne pourra la mettre en fonction ou exploitation sans une autorisation donnée par les organes du Ministère de l'Industrie et du Commerce, à la suite d'un examen et d'essais préalables.

Un service de surveillance et de contrôle est institué par l'art. 3. Des sanctions qui vont de l'amende jusqu'à la fermeture de l'établissement sont prévues contre les industries qui ne prendront pas les mesures de sûreté imposées par le règlement de la loi. L'application de toutes ces dispositions est donnée à la charge des inspecteurs industriels et des mines, aux médecins et aux associations d'ingénieurs ou aux industriels reconnus par le Ministère. Les questions techniques sont attribuées à la compétence d'une commission centrale de contrôle industriel¹². Cette commission donne son avis pour les différents travaux et contestations relativement à la sécurité et à l'hygiène.

D'autres nouvelles prescriptions et sanctions sont prévues par la loi sanitaire du 20 septembre 1910.

Les art. 73 et 74 montrent les conditions de salubrité et de sûreté exigées des établissements industriels à leur ouverture, ainsi qu'aux anciens établissements qui auront à faire des modifications importantes aux immeubles et aux installations techniques. Ces dispositions sont applicables aussi bien aux établissements privés qu'à ceux de l'État. L'industrie à domicile n'est exceptée que dans le cas où les ouvriers sont des membres mêmes de la famille. Les sanctions vont de l'amende jusqu'à la fermeture de l'établissement.

Enfin, une nouvelle occasion s'est présentée au législateur roumain pour prendre des mesures de prévention contre les accidents, en élaborant la loi du 14 février 1912, pour l'encouragement de l'industrie nationale, complétée par le règlement du 11 octobre de la même année.

Cette loi offre aux nationaux et aux étrangers qui établissent une industrie en Roumanie une série d'avantages très importants¹³. Mais, pour en profiter, il faut d'abord pren-

12. Cette Commission est composée comme suit :

Du directeur de l'école des Arts et Métiers de Bucarest ;

D'un membre du Conseil sanitaire supérieur ;

De trois industriels ;

De deux ingénieurs délégués par le Ministère de l'Industrie et du Commerce.

13. Concessions de terrains, emploi gratuit des chutes d'eau, exemption de taxes de douane pour les machines et les accessoires importés, réductions de transport sur les chemins de fer, réduction de taxes postales, d'impôts, etc.

dre certaines mesures pour la sûreté et l'hygiène des ouvriers. Pour être exempté, par exemple, des taxes de douane, l'art. 3 impose que les machines, les parties de machines, les accessoires des installations, ainsi que les modifications faites pendant le fonctionnement, doivent être pourvus d'appareils de prévention contre les accidents. A la place de la commission de contrôle industriel prévu par la loi des chaudières de 1901, une nouvelle commission est instituée¹⁴.

Pour accorder les avantages de la loi, la commission industrielle doit demander les plans et les photographies des machines, indiquant où et quand intervient l'ouvrier et les cas où peuvent survenir des accidents, ainsi que les appareils employés pour les éviter. Elle peut prononcer, comme sanction maxima pour la violation des différentes lois sur la protection des ouvriers, la perte pour toujours des avantages de l'encouragement.

Toutes ces dispositions découlent de la conception de l'inspection de l'État. Par l'introduction des assurances sociales en Roumanie, on apporte un élément nouveau dans la prévention des accidents. La loi pour l'organisation des métiers, du crédit et des assurances ouvrières donne à l'Association Patronale le droit d'élaborer des prescriptions obligatoires pour la prévention des accidents.

On a espéré que par ce moyen on arrivera à diminuer les charges de l'assurance contre les accidents de travail. L'art. 149 de cette loi prévoit que le statut de l'Association Patronale devra indiquer les mesures que les patrons sont obligés de prendre pour éviter les accidents. Ces mesures, tout en faisant partie intégrante des statuts de l'Association Patronale, doivent être préalablement approuvées par le Conseil de la Caisse centrale qui applique les sanctions. Ce conseil a le droit, d'après l'art. 157, d'appliquer aux contrevenants une amende de 1.000-5.000 lei, au profit de l'Association Patronale. L'art. 47 et les suivants des statuts de

14. Elle comprend 15 membres nommés par le Ministère de l'Industrie parmi lesquels doivent figurer le directeur général des Chemins de fer et le Directeur général des Douanes.

l'Association Patronale comprennent une série de mesures d'ordre général imposées aux patrons, ainsi que le contrôle qui doit être organisé pour assurer une efficacité réelle. En ce qui concerne les prescriptions spéciales à prendre, elles sont dictées aux diverses catégories d'établissements par les mêmes statuts. L'assurance obligatoire a créé ainsi un moyen parfait pour procurer les statistiques précises sur les milliers d'accidents de travail de chaque année et par conséquent la possibilité d'apprécier l'importance des différents dangers qui menacent la vie de l'ouvrier industriel. La statistique seule peut montrer quels sont ces dangers, quelle est leur importance réelle et les résultats obtenus après les mesures prises pour les combattre.

Sans être encore arrivée au point où se trouve l'Allemagne, la Roumanie a pris cependant assez tôt des mesures suffisantes pour empêcher le mal dès son apparition, c'est-à-dire en même temps que le développement de l'industrie chez nous. Comme pour les autres branches de la vie industrielle, la Roumanie a profité de l'expérience des pays plus anciens et plus avancés. Elle a su prendre le bon exemple, en se dirigeant ainsi sur la voie qui pouvait la protéger contre les convulsions sociales que les autres États n'ont pu éviter.

§ 3. LES BASES FINANCIÈRES.

Il est évident que le succès de l'assurance contre les accidents est étroitement lié au système financier adopté. Il s'imposait donc, comme une condition — *sine qua non* —, que le législateur roumain tienne compte, en fixant les bases financières de l'assurance, d'une série de considérations de fait, attachées à notre industrie et à l'état d'esprit de la classe patronale et ouvrière. Le principe de la contribution unique des patrons avait été adopté sans aucune résistance de la part de ceux-ci. On était d'accord que seul le patron, propriétaire des machines et des installations, créateur donc des risques inévitables, est responsable des accidents causés par celles-ci. Comme il doit faire réparer ou refaire les installations et les machines détériorées ou

détruites dans sa fabrique, de même il est obligé de supporter les frais pour la guérison des ouvriers ou du dommage causé par la mort de ceux-ci.

Les patrons avaient accepté avec bonne volonté ce raisonnement, parce qu'ils se rendaient compte qu'il présentait un intérêt social. Ils voyaient que par ce moyen on mettait fin à l'état précaire d'insécurité que leur créait le droit commun. D'autant plus que, bien que le principe soit partout que le patron supportât seul les frais, une partie passe toutefois à la charge de l'ouvrier, sous forme de traitement à la Caisse de maladie, entretenue le plus souvent par sa contribution. Chez nous on est entré dans la normale, c'est-à-dire on applique intégralement le risque professionnel. Il ne pouvait être question de la contribution de l'État à cette branche d'assurance, telle que nous avons montré qu'elle avait été admise dans quelques rares législations. En contribuant à l'assurance — invalidité par maladie et vieillesse — et prenant sur lui les frais de personnel et de matériel de la Caisse Centrale et de corporations l'État avait fait peut-être plus de sacrifices que lui permettaient les finances à l'époque. Cependant, au début, il avait pris sur lui les frais d'administration de l'Association Patronale. Plus tard, il s'y est soustrait successivement et aujourd'hui l'Association Patronale contribue avec une côte aux frais généraux. Toutefois elle profite d'une façon ou d'une autre de l'appareil administratif des Assurances Sociales, appareil entretenu par l'État.

La contribution de l'ouvrier, d'après le système autrichien, aurait été encore moins concevable. Prenant part seul à l'assurance contre la maladie et contribuant avec un tiers à celle contre l'invalidité et la vieillesse, l'artisan roumain, dont la situation matérielle n'était pas du tout à envier en 1912, faisait un sacrifice presque supérieur à ses possibilités.

La question était donc de choisir le système qui mette à la charge des patrons des frais momentanés aussi réduits que possible et qui entrave au minimum le progrès de l'industrie roumaine qui, étant à son début, ne devait pas être accablée par des contributions trop lourdes. Dans le champ

des assurances sociales, le législateur roumain avait deux exemples en la matière : celui de l'Autriche et celui de l'Allemagne, chacun présentant un système totalement opposé à l'autre.

Dans le système autrichien, dit du recouvrement des capitaux constitutifs (Kapitaldeckungsverfahren) et réalisé par l'évaluation anticipée des contributions pour un certain nombre d'années, constituant ainsi des primes fixes (Pramienverfahren), on part du principe que chaque année la mutualité patronale doit couvrir intégralement toutes ses obligations envers les invalides par accidents ou envers les successeurs des morts par accidents, sans transférer une partie de ses charges sur les années suivantes ou plutôt sur les générations futures.

Dans ce but, les membres de la mutualité patronale de chaque industrie paient, d'après le degré de risque de celle-ci, une telle contribution annuelle que la somme de ces contributions soit égale au capital constitutif des rentes accordées dans l'année expirée, inclusivement les frais de toute sorte de la mutualité.

C'est un système très solide et très sûr, mais aussi très cher au début pour l'industrie, surtout pour une industrie naissante.

Dans le système allemand, plus facile à supporter, car en imposant à l'industrie des sommes plus restreintes à payer, on transfère aux générations futures une partie des charges actuelles de la mutualité patronale. On y arrive par le fait que les membres de cette mutualité ne paient annuellement que les contributions nécessaires pour couvrir les rentes de l'année expirée, contributions calculées d'après le degré de risque de chaque industrie. De cette façon on crée une surcharge probable dans l'avenir pour les industries d'un caractère permanent ou nouvellement constituées, c'est-à-dire de supporter à côté de leurs propres contributions, celles des industries disparues. Pour y remédier autant que possible, ce système dit de la répartition (Umlageverfahren), se complète, surtout après la loi de 1900, par la constitution d'un important fonds de réserve réalisé par le moyen d'une somme progressivement

décroissante, ajoutée aux indemnités annuelles réparties entre les membres de la mutualité. De cette manière on pouvait arriver, à une certaine époque, à établir une prime moyenne constante (*Beharrungszustand*) les intérêts de la réserve constituée servant à maintenir à une somme invariable la cotisation de répartition afférente en moyenne à chaque membre assuré.

Le législateur roumain n'a pu se décider pour l'adoption intégrale d'un de ces systèmes. Celui de l'Autriche, généralisé pour toute l'industrie, aurait été difficilement supporté et en quelque sorte inutile pour une catégorie d'entreprises, pendant que l'adoption de celui de l'Allemagne aurait constitué une imprudence pour l'autre catégorie d'entreprises. Même en faisant cette distinction, comme nous le verrons aussitôt, dans le désir de ne pas gêner le progrès de l'industrie, on n'a pas pu généraliser en ce qui concerne le champ d'application de l'assurance.

Il a fallu se contenter de restreindre l'obligation à l'assurance aux entreprises qui exposaient les ouvriers à de trop grands risques, en employant dans ce but la méthode énumérative.

Réalisant d'un coup et dans une seule loi toutes les assurances sociales, le législateur roumain n'a pu prévoir tous les détails. Malgré cela, dans les quelques textes consacrés à l'assurance contre les accidents¹⁵, en établissant les principes de base, on a prévu tout ce qui était absolument nécessaire, le reste étant complété par les statuts de l'Association Patronale. De l'examen de ces textes on constate l'adoption d'un système financier mixte, combiné avec le système autrichien et le système allemand.

Au système autrichien de la capitalisation, on a rattaché les industries sporadiques, c'est-à-dire celles d'une existence de courte durée. Dans cette catégorie entreraient les exploitations de pétrole, les travaux de terrassements, les exploitations forestières, les constructions de quais, de canaux, etc... Il a fallu tenir compte qu'à la différence d'autres pays industriels, chez nous la grande majorité des

15. Chap. III, art. 140-162.

entreprises était formée, justement par ces industries d'un caractère plus ou moins temporaire, ce qui imposait un certain système financier pour l'assurance. Toutes les entreprises rattachées à cette catégorie d'industrie doivent donc verser à l'Association Patronale le capital constitutif entier des rentes. C'est d'ailleurs le procédé employé par le législateur allemand lui-même et pour les mêmes raisons que chez nous. Toutes les lois ultérieures à celle de 1884, ont tendu vers l'application du principe du recouvrement des capitaux constitutifs. C'est le cas de la loi de 1887, pour l'assurance contre les accidents concernant les constructions, qui a créé une nouvelle association patronale « Tiefbauberufsgenossenschaft », destinée à appliquer le système du recouvrement des capitaux constitutifs, ainsi que celui des primes fixes pour les travaux faits en régie et pour toutes les réparations des bâtiments. Le recouvrement des capitaux a été de même adopté en matière de navigation maritime, en ce qui concerne les pêcheurs, la petite navigation, etc... La tendance était donc vers la capitalisation ou bien, tout en gardant la répartition, la renforçant par la constitution des importants fonds de réserve, comme nous allons le voir bientôt.

Pour les industries à caractère permanent ou d'une existence relativement longue, la Roumanie a adopté le système allemand de la répartition. Il est évident qu'en 1912 la préférence du législateur roumain aurait été pour le régime financier allemand, comme celui qui imposait le minimum de charges à notre jeune industrie. Mais, on sait que ce système a été critiqué au début, tant à l'étranger que surtout en Allemagne même, ce qui a fait qu'il a été aussitôt après 1884, et principalement par la loi de 1900, complété par l'institution d'un important fonds de réserve. De cette façon, on a pu écarter le reproche qu'on lui apportait, à savoir de mettre au compte de l'avenir les charges du présent, ce qui aurait eu comme résultat une stagnation de l'industrie permanente dans l'avenir, à la suite des charges qui pèseront sur elle. Or, en Roumanie, cette question se posait avec plus d'évidence encore. Il y avait chez nous quantité d'industries qui ne devaient pas échapper à l'as-

surance contre les accidents. Tout en présentant un réel danger pour les ouvriers, ces industries avaient en même temps un caractère plus ou moins passager. En appliquant le système allemand, cela aurait fait courir un risque trop grand pour les industries à caractère permanent. On a préféré donc le système autrichien dans ces cas. D'un autre côté, pour les mêmes motifs qu'en Allemagne, d'autant plus que le caractère de permanence des autres entreprises était en quelque sorte relatif, vu la circonstance que nous nous trouvions à peine au début de l'institution d'une industrie sérieuse, on a procédé chez nous de la même manière qu'en Allemagne. Les entreprises donc, auxquelles on a appliqué le système de la répartition, seront obligées de constituer, dans 21 ans, un fonds de réserve, dans le but de maintenir la contribution annuelle à un niveau aussi constant que possible.

Le système roumain, imposé par une situation spéciale, due à l'existence d'une industrie en formation, paraît assez ingénieux. Il est cependant un compromis qui rompt en deux la mutualité et qui peut avoir des conséquences désagréables.

Une application parfaite de la séparation entre les deux mutualités est difficile à faire pour les entreprises qui présentent un caractère mixte et, par conséquent une source de conflits et de mécontentements entre l'assurance et les chefs d'entreprises est inévitable.

En ce qui concerne les fonds de réserve dans l'application du système de la répartition, la loi dit à l'art. 149 que dans 21 ans il faut passer au régime stationnaire. Les statuts de l'Association Patronale, dans le but de réaliser cette disposition, ont divisé les industries en trois mutualités distinctes : les entreprises industrielles à caractère permanent, les entreprises à caractère temporaire et les exploitations agricoles. Les cotisations pour constituer les fonds de réserve diffèrent d'une section à l'autre ; on a calculé que ces fonds soient réalisés en 21 ans, quand il faudra arriver au régime stationnaire. Comme il n'y avait pas une expérience en la matière chez nous, on s'est servi des statistiques étrangères pour faire les calculs. Après cinq ans de propre expé-

rience, il fallait faire de nouveau l'évaluation, de façon que dans 21 ans on puisse passer au régime constant indiqué.

C'est une réalisation intéressante des deux régimes dont on s'est inspiré. Mais en voulant protéger l'industrie à caractère permanent dans les premières années de l'application de la loi, on a créé pour toujours deux mutualités distinctes. L'unité aurait pu être conservée par une subvention de l'État ou par un emprunt sans intérêt pour un certain nombre d'années¹⁶.

En ce qui concerne les entreprises de l'État, des départements, des communes et des institutions à caractère public, elles n'entrent pas dans l'Association Patronale, ce qui n'est pas sans inconvénient pour les assurés. Même si l'on admet que pour les ouvriers de l'État qui emploie une forte partie de la population ouvrière du pays, Chemins de Fer, P.T.T., Mines, Carrières, Monopoles, etc..., les risques ne sont pas trop grands, parce qu'il pourrait se constituer seul un fonds de réserve, la question se pose d'une façon aiguë pour les autres. Il est très difficile, par exemple pour une commune, de supporter seule le risque de l'assurance de ses quelques ouvriers et de statuer sur les indemnités qu'elle doit accorder. Et même pour l'État, c'est une question d'ordre moral qui l'obligerait d'entrer le premier dans la mutualité et de se soumettre aux commandements de la loi, parce que c'est lui qui l'a imposée. Et cependant, dans les Chemins de Fer, institution d'État, on enfreint le principe du risque professionnel, en obligeant les ouvriers à contribuer à côté du patron — l'État — à l'assurance contre les accidents.

La création d'une administration commune pour toutes ces entreprises, séparée de l'Association Patronale, serait une solution sans difficultés pour l'État. Elle entraînerait toutefois des frais trop grands pour lui. Seul le système du recouvrement des capitaux constitutifs auraient permis, sans inconvénient, l'incorporation des entreprises publiques à une mutualité unique. Mais, comme nous l'avons

16. Maximilian Sanielevici, *Bazele financiare ale Asigurarilor contra Accidentelor* (Les Bases financières des Assurances contre les accidents), Bucuresti 1913.

déjà dit, il n'a pas pu être adopté, parce que pour l'ensemble de l'industrie roumaine, cela aurait constitué une charge trop difficile à supporter.

§ 4. LE CHAMP D'APPLICATION

I. Les entreprises soumises au régime légal.

D'après l'article 140 de la loi de 1912, sont soumises à l'assurance contre les accidents, sans tenir compte si elles appartiennent à l'État, aux départements, aux communes ou aux particuliers, les entreprises suivantes :

a) Les industries et les métiers qui emploient des machines à moteurs de toute sorte : à vapeur, à gaz, à l'électricité, à explosion ou hydrauliques ;

b) Les entreprises de construction, travaux de terrassement, mines, carrières, scieries, exploitations par machines agricoles, exploitations forestières, moulins, exploitations de tramway et de chemins de fer de tout genre, de navigation fluviale et maritime, ainsi que les entreprises de transport, en ce qui concerne les chargeurs et les déchargeurs de marchandises. Le tableau de ces entreprises peut être agrandi par la Caisse Centrale.

Comme nous le voyons, la loi roumaine, de même que la loi française de 1898, emploie la méthode énumérative et n'oblige à l'assurance que les entreprises qui sont considérées comme trop dangereuses pour les ouvriers. Mais on ne fait aucune distinction en ce qui concerne l'importance de l'entreprise, l'assurance étant obligatoire, quel que soit le nombre des ouvriers employés. Plus restrictive que la loi allemande et celle autrichienne qui comprenaient aussi dans l'assurance les exploitations mises en mouvement par la force animale, la loi roumaine se rapproche de la loi française de 1898 qui, dans son premier article, comprend seulement les entreprises mues par toute sorte de moteurs, en dehors de celles actionnées par la force de l'homme ou des animaux. De même pour les exploitations agricoles, pendant que la loi allemande comprend dans l'assurance tous les ouvriers des entreprises agricoles et forestières,

sans tenir compte de l'occupation et de la nature du métier où ils travaillent, la loi roumaine, comme la loi française du 30 juin 1899, n'assure que les ouvriers qui travaillent aux machines agricoles mises en mouvement par moteurs mécaniques. En France, ce précaire état d'une grande catégorie d'ouvriers agricoles a été amélioré par la loi du 18 juillet 1907, loi qui a introduit l'assurance facultative.

En ce qui concerne les autres entreprises soumises à l'assurance, la jurisprudence a fixé encore certaines particularités dont nous faisons mention à titre d'exemple.

C'est ainsi qu'en matière de constructions, les travaux de petites réparations, comme la peinture d'une chambre, ne sont pas soumis à l'assurance dans le sens de l'article 140 étant laissés dans le régime du droit commun.

De même, d'après l'article 148, alinéa 3, une entreprise de construction n'est soumise à l'assurance que si l'entrepreneur dirige lui-même les travaux et non pas le propriétaire en régie. Dans ses motifs, la commission d'appel montre que le propriétaire n'étant pas patron, ne peut être obligé à payer les primes d'assurance, de sorte que les ouvriers qui travaillent dans une telle entreprise restent soumis au droit commun¹⁷. Mais cette jurisprudence a évolué après la guerre dans le sens que même si le propriétaire conduit personnellement les travaux de réparations et s'il s'agit de travaux importants, par le fait de se substituer à l'entrepreneur, c'est-à-dire au patron, il est obligé de s'assurer en faveur des ouvriers qu'il emploie.

Dans un autre sens et un autre domaine, les associations villageoises, propriétaires de machines agricoles mises en mouvement par moteurs, donc soumises à l'assurance, étant personnes morales, sont obligées, d'après l'article 148 alinéa 2, de payer les cotisations à l'Association patronale.

En ce qui concerne l'État, bien qu'il ne soit pas obligé de faire partie de l'Association patronale, le conseil de la Caisse Centrale est celui qui établit les droits des ouvriers accidentés dans ses entreprises, sa décision étant obligatoire pour les deux parties, avec droit d'appel devant la commission existant auprès de la Caisse Centrale.

16. Décisions 65 de 1914, 227 de 1915, etc...

De tout cela se dégagerait la même observation que pour la loi française de 1898 qui, au lieu de formuler un critérium général ou de laisser au Conseil d'État le souci de dresser une liste détaillée des professions exposées aux risques, a préféré donner une énumération, fatalement incomplète, des industries soumises à l'assurance. Seulement, il faut le remarquer, le législateur roumain, contraint par des motifs d'ordre matériel, a procédé intentionnellement ainsi.

Il a fait encore davantage, en donnant à la Caisse Centrale la charge qu'en France on n'a pas cru bon de donner au Conseil d'État.

La Caisse Centrale, par des jurisprudences comme celles déjà citées, a la possibilité de tenir compte de l'esprit de la loi et de dresser ainsi une liste plus détaillée et plus précise sur les catégories d'industries soumises à l'assurance. Par le dernier alinéa de l'article 140, le législateur roumain, inspiré par l'expérience allemande a fait preuve de plus de prévoyance encore. On sait qu'en Allemagne, après la loi de 1884, seuls les ouvriers des industries bénéficiaient de l'assurance contre les accidents. Il a dû intervenir une série de lois postérieures, pour élargir ce régime. Le législateur roumain, pour arriver au même résultat, a choisi un moyen plus souple que la voie législative. Par la loi de 1912, il a donné à la Caisse Centrale le droit d'agrandir le tableau des exploitations soumises à l'assurance.

Les effets de cette souplesse n'ont pas tardé à s'avérer comme très favorables à l'extension du régime de l'assurance contre les accidents, extension qui, vu la compétence en matière de la Caisse Centrale, tient compte de toutes les circonstances d'ordre général ou particulier.

II. — *Les personnes qui bénéficient de la loi.*

L'article 141 prévoit que l'assurance contre les accidents profite à tous les ouvriers et les manœuvres employés dans les entreprises et les exploitations énumérées par l'article 140.

Il est regrettable que le législateur roumain ait quitté dans ce domaine son grand inspirateur, le système allemand.

Grâce à ce fait, d'après la loi roumaine, les petits patrons, souvent dans une situation inférieure à celle des ouvriers industriels, restent en dehors de la loi. On sait qu'en Allemagne cette lacune a été remédiée par l'assurance facultative ou même obligatoire dans certains cas, pour les chefs d'entreprises et les petits patrons dont le revenu ne dépasse pas un maximum déterminé, et pour les ouvriers à domicile, occupés au compte des industriels, même s'ils fournissent la matière première ou s'ils emploient des salariés dans leur service.

La grande industrie étant peu développée chez nous, surtout à l'époque où apparaissait la loi, une importante catégorie de petits patrons, dans une situation matérielle assez précaire, ne profite pas des avantages de l'assurance contre les accidents, l'assurance facultative n'existant pas en Roumanie.

Dans beaucoup de cas, la jurisprudence a étendu le champ d'application de la loi, en élargissant la notion d'assuré, spécialement dans l'agriculture. Une disposition législative à caractère général reste toutefois nécessaire.

L'article 141, utilisant une expression générique, — tous les ouvriers et les manœuvres employés dans les entreprises et les exploitations —, on comprend naturellement, parmi les bénéficiaires de la loi, les ouvriers, les employés, les apprentis, les manœuvres non qualifiés, etc..., à condition évidemment que leur service s'exerce dans le cadre même des industries prévues par la loi. L'organisation du travail ou le genre de rémunération ne peuvent avoir aucune influence sur le bénéfice de l'assurance. La nationalité des accidentés est aussi indifférente. En cas de mort de la victime, les représentants légaux ont les droits établis par la loi.

La loi roumaine, introduisant le principe du risque professionnel et de la coulpe présumée, c'est-à-dire de la coulpe obligatoire pour le patron, évite toute discussion sur le cas fortuit où la force majeure, sur la coulpe légère, grossière ou inexcusable de la victime ou des camarades. Dans tous ces cas, l'ouvrier accidenté a droit aux rentes prévues par la loi, sans aucune réserve ou réduction. Ne

sont exclus du bénéfice de la loi que les cas de dol, c'est-à-dire, ceux d'accident provoqué intentionnellement par la victime, l'idée de risque étant, par sa définition même, exclusive de tout élément intentionnel. Quant à la notion de patron, l'article 148 considère comme patron d'entreprise celui sur le compte duquel s'exerce l'activité de l'entreprise. Dans les travaux de construction, on considère comme patron l'entrepreneur de l'œuvre et dans les exploitations agricoles, le propriétaire de la machine. La forme juridique de l'entreprise est indifférente au point de vue de la responsabilité. Qu'il soit question d'une personne physique ou morale, d'un individu ou d'une société sous n'importe quelle forme, le patron, dans le sens le plus large du mot, et indifféremment de celui qui s'est assumé la direction de l'entreprise, répond des risques de celle-ci. Répond des risques, ce n'est qu'une façon de nous exprimer, parce que, au point de vue juridique, en admettant la théorie du risque professionnel, le patron n'est pas responsable non plus. Au point de vue économique, il reste cependant responsable des victimes des accidents ou de leurs successeurs, étant obligé d'ajouter aux frais généraux de l'entreprise ceux occasionnés par le paiement de ces dommages-intérêts. Evidemment, tout en maintenant cette responsabilité, le risque a été transféré sur la mutualité, dont le patron n'est qu'un contribuable.

Il nous reste encore à remarquer que la jurisprudence a fait une application curieuse de la loi en matière de moulins paysans ou batteuses, en renversant le principe que l'assurance ne profite qu'aux ouvriers. Pour ces catégories de machines, bien qu'il n'existe pas un contrat de travail, bénéficient de l'assurance même ceux qui viennent au moulin ou à la batteuse et font leur travail en s'aidant entre eux. Ils sont donc assurés, ce qui fait que ces moulins ou ces batteuses sont imposés comme unités et non pas d'après le nombre de leurs ouvriers. Et, ce qui est encore plus curieux, les patrons de ces petites entreprises sont eux aussi assurés et profitent de la même façon que les ouvriers, à condition de conduire personnellement les moulins et les batteuses. Par cette extension jurispruden-

tielle de la loi on a dépassé complètement la théorie du risque professionnel. Vu la nature dont cette extension a été faite, profitant à la masse des assurés, ce n'est pas le cas de la critiquer. On a tenu compte de la situation spéciale où se trouve chez nous une catégorie de travailleurs, qu'ils soient patrons ou ouvriers proprement dits.

Ajoutons enfin qu'aux cas non prévus par la loi de 1912, on applique le droit commun, c'est-à-dire l'article 998 du Code civil, respectivement la théorie de la culpabilité délictuelle. A grand regret, nous devons constater que, vu le champ restreint de l'application de la loi, le nombre de ces cas est encore assez important.

III. — *Les revenus et les indemnités alloués.*

A. *Revenus.*

Nous avons vu que les patrons de toutes les entreprises prévues par la loi sont obligés de participer à l'Association Patronale, dans le but d'assurer ensemble les ouvriers contre les risques des accidents. De ce fait, les entreprises sont réparties en classes, leur degré de danger étant exprimé par un chiffre coefficient de risque. La Caisse Centrale revoit la classification des risques tous les cinq ans et profite de l'expérience faite dans l'époque précédente, pour y introduire les modifications nécessaires.

Les cotisations des patrons sont fixées à la fin de chaque année, d'après le coefficient de risque et d'après la somme des salaires payés au courant de l'année expirée. Pour les exploitations par machines agricoles, la somme des salaires est remplacée par le nombre des machines.

L'Association Patronale est chargée d'encaisser les revenus et les frais de l'assurance. Les membres sont répartis dans ce but en trois sections, comme suit :

1°. Les entreprises à caractère permanent, dont le système d'assurance est celui de la répartition. Les frais sont répartis d'après le coefficient de risque et la somme des salaires annuels ;

2°. Les entreprises à caractère temporaire, ayant comme système d'assurance celui des capitaux constitutifs, c'est-

à-dire, le recouvrement intégral du capital constitutif des rentes accordées au courant de l'année même de l'accident ;

3°. Les exploitations par machines agricoles, dont le système financier est aussi celui de la répartition, à la différence que la somme des salaires annuels est remplacée par le nombre des machines employées.

Dans toutes ces trois sections, les patrons sont obligés de payer des acomptes sur les cotisations pendant l'année.

Les dispositions de la loi pour la poursuite des revenus de l'État sont applicables pour l'encaissement des sommes dues à l'Association Patronale. Les fonds ne peuvent être utilisés que pour les buts prévus par la loi.

Des amendes assez sévères au profit de l'Association Patronale sont prescrites contre les patrons qui font des déclarations ou donnent des informations erronées relativement aux salaires payés, à la classification des risques ou à la date de l'ouverture de la fabrique, qui n'introduisent pas ou ne tiennent pas à jour les registres ou les feuilles de paye des salaires auxquels ils sont obligés par la loi, qui ne produisent pas à temps les actes de paiement des salaires ou ceux qui ont servi de base au calcul des primes, les patrons qui mettent en total ou en partie, au compte des ouvriers, la cotisation due à l'Association Patronale, etc...

En ce qui concerne l'organisation de l'Association Patronale et surtout celle de son service extérieur, la loi donne quelques principes ou prescriptions sommaires, revenant à l'Association Patronale la charge de prévoir dans ses statuts, approuvés par la Caisse Centrale, tous les détails de son organisation, de son fonctionnement et de son activité, de manière qu'elle corresponde au but qui a déterminé sa création.

C'est ainsi que, d'après l'article 150 et suivants de la loi de 1912, l'Association Patronale était conduite par un conseil d'administration composé de 7 à 15 membres élus par les patrons, sauf un qui était délégué par la Caisse Centrale et le président qui était de droit le président de la même Caisse.

L'assemblée générale choisissait parmi les membres du

Conseil d'administration trois censeurs actifs et trois remplaçants.

Les censeurs étaient choisis pour un an et les membres du Conseil d'administration pour neuf ans avec renouvellement par tirage au sort en proportion d'un tiers tous les trois ans. Les membres tirés au sort pouvaient être réélus.

L'expérience a prouvé que ces prescriptions sommaires de la loi ont donné des résultats fort critiquables en pratique.

Par voie statutaire, l'Association Patronale n'a pu apporter les améliorations nécessaires. On attendait que les lacunes observées soient remplies à l'occasion de l'unification des assurances sociales pour tout le territoire de la Roumanie. Mais comme cette unification retardait, on a apprécié absolument nécessaire de venir un jour plus tôt avec une loi qui mette sur d'autres bases la conduite et l'administration de l'Association Patronale.

Les prescriptions de la loi de 1912 étaient sur ce point d'une réalisation pratique impossible. Le Conseil d'administration devait être élu par le vote de tous les patrons, c'est-à-dire de plus de dix mille patrons répandus sur le territoire entier du royaume. Comme ceux-ci ne pouvaient jamais se réunir, le Conseil n'était élu que par le vote des patrons de la capitale du pays et des environs, ainsi que par des adhésions obtenues par des moyens souvent peu avouables, par les candidats au Conseil d'administration.

Pour remédier à cet état de fait, la loi du 7 août 1931 a établi que les membres du Conseil de l'Association Patronale au nombre de 11, seront nommés par le Ministre du Travail par décret royal, pour un délai de trois ans. Ils seront élus sur une liste de 20 patrons du champ de la grande industrie, proposés par l'Union générale des industriels de Roumanie et un sur une liste de 4 patrons du champ de la petite industrie, proposés par les unions plus importantes des petits industriels. Du conseil de l'Association Patronale font encore partie le directeur général et le sous-directeur général avec vote délibératif, ainsi que deux membres délégués par le conseil de la même caisse de son sein et dont un doit être choisi parmi les salariés.

Le Président est désigné par le Ministre du Travail, parmi les grands patrons membres du Conseil, pendant que le vice-président est élu par ce Conseil. De tout cela, on voit que le but du législateur de 1931 a été que dans le Conseil d'administration soient représentés tous les intérêts, c'est-à-dire ceux de la grande industrie, de la petite industrie, des salariés et de l'État. Le principe dans l'ancienne loi était que la répartition des charges constitue une question exclusivement patronale et qu'elle ne tombe nullement sous le contrôle des bénéficiaires de l'assurance. De ce fait, on rencontrait de grandes difficultés dans la pratique. La majorité des industries étant formée en Roumanie par les ainsi dites industries temporaires, à savoir forestières et pétrolifères, celles-ci étaient obligées de contribuer avec le capital constitutif entier des rentes. Or, les représentants de ces industries, formant la majorité dans l'Association Patronale, ont trouvé bon à un certain moment, de ne verser que le capital constitutif des rentes, moins les allocations respectives de cherté de vie. Ce procédé avait le grand inconvénient de charger les budgets futurs de l'Association Patronale. Aujourd'hui, quand les salariés ont leur représentant dans l'association et que le directeur général et le sous-directeur général y prennent part avec vote délibératif, ou pourra facilement éviter de tels procédés, bien que la question ne paraisse pas être pleinement résolue. Il y a toutefois un commencement de contrôle des salariés sur les opérations de la répartition des charges.

A la différence de l'ancienne loi, d'après laquelle le président du Conseil de l'Association Patronale était de droit celui du Conseil de la Caisse Centrale, il est maintenant désigné parmi les patrons mêmes. Cette modification de la loi de 1912 a été imposée par le fait que le Président du Conseil de la Caisse Centrale, étant toujours un conseiller de la Haute-Cour de cassation, il était obligé, dans sa deuxième qualité, celle de président du Conseil d'Administration de l'Association Patronale, de représenter cette dernière institution en justice contre les tiers, ce qui constituait une incompatibilité.

Cet inconvénient n'existe pas pour la Caisse Centrale où, comme nous l'avons déjà vu, il ne s'agit pas d'un conseil d'administration mais d'un conseil auprès de cette institution qui est représentée en justice par son directeur général, l'administrateur des caisses de maladie et d'invalidité.

Le Conseil d'administration ainsi formé aura comme mission aussi de réorganiser les services de l'Association Patronale, dans le but de diminuer les frais d'administration, qui représentaient presque 60 % des fonds de l'assurance. Jusqu'au mois d'août 1931, l'Association Patronale avait 170 fonctionnaires. Aujourd'hui leur nombre a été réduit à 52, sans que le service en souffre.¹⁸

Le Conseil passe une partie de ses attributions à un comité restreint de direction moins coûteux, composé de trois membres qui travaillent avec le directeur général

18. Les statuts de l'Association Patronale et leurs modifications doivent être approuvés par la Caisse Centrale, approbation qui tient place d'authenticité et acquiert force légale envers les tiers, par leur publication dans le *Moniteur des Assurances ouvrières*.

A côté des autres prescriptions concernant la classification des risques, l'établissement des cotisations, leur perception, l'emploi des fonds, la prévention des accidents, etc..., les statuts doivent prévoir le mode dont l'Association doit être représentée, les attributions du Conseil d'Administration et des censeurs, les règles relatives aux Assemblées générales et extraordinaires, la détermination des secours médicaux, le traitement à domicile ou à l'hôpital, le transport des blessés, les demandes de secours, les modalités pour les accorder, la constatation de la provenance des accidents, etc...

La loi d'août 1931 a jugé nécessaire d'établir de même certaines précisions sur ce point, touchant les questions laissées jusqu'alors à la charge des statuts de l'Association Patronale.

C'est ainsi que l'art. 3 fait une énumération complète des attributions du Conseil de l'Association Patronale. A part celles habituelles se référant à la conduite, à l'approbation du budget et des crédits, à la constitution du bilan, à l'établissement des charges, à la prévention des accidents, etc..., le Conseil peut autoriser avec l'approbation du Ministre, de mettre en gage à la Banque Nationale ou à la Caisse des Dépôts et des Consignations, à la Caisse de Constructions ou à d'autres institutions similaires, les immeubles de cette Association, dans le but de réaliser les emprunts nécessaires à la construction des édifices pour les Services médicaux ou administratifs de l'Association Patronale.

On a comblé ainsi une lacune de l'ancienne loi, qui prévoyait trop peu de modalités pour placer l'argent disponible.

Il faut remarquer encore que le budget et le bilan sont approuvés aujourd'hui par le Ministre et non pas par l'Assemblée générale qui en fait était inexistante et qui, par la nouvelle loi, a été abolie.

Le budget est soumis au Ministre, avec le rapport du Directeur général qui, étant fonctionnaire d'Etat, offre des garanties suffisantes en ce qui concerne les réalités.

de la Caisse Centrale. Ce comité de direction est de même celui qui a le dernier mot pour les cas d'appel contre les décisions de rentes ou de pensions et pour la demande de révision des rentes d'accidents dans les premiers trois ans après la date de l'accident.

Du sein du Conseil se constituent plusieurs commissions formées de trois membres qui jugent les contestations des patrons contre l'imposition pour l'Association Patronale.

Toute l'administration centrale de l'Association Patronale est à la charge de la Caisse Centrale qui tient une comptabilité séparée de son avoir. Toute autre dépense regarde l'Association Patronale. La direction générale de la Caisse Centrale réalise toutes les décisions de l'Association Patronale, avec le droit d'approuver et d'ordonner. Les services administratifs de l'Association Patronale étant réduits aux proportions exigées par la réalité, constituent aujourd'hui une sous-direction auprès de la direction des accidents de la Caisse Centrale. En ce qui concerne le contrôle de la gestion de l'Association Patronale, la loi d'août 1931, précisant les dispositions de l'article 151 de la loi de 1912, montre que, pour le contrôle permanent de la gestion des fonds de l'Association Patronale, on institue une commission de censeurs, formée de trois membres titulaires et de trois suppléants, nommés par le Ministre du Travail par décret royal, parmi les patrons, dont l'un doit être expert comptable.

De ce qui précède, nous voyons que le législateur de 1912, étant donné que cette branche d'assurance ne demande aucun sacrifice de la part de l'État ou des ouvriers, a trouvé juste de lui accorder une certaine autonomie dans sa conduite et dans l'administration de ses fonds, sous réserve, bien entendu, de présenter à tout moment des garanties suffisantes et de se soumettre au contrôle des organes prévus par la loi dans ce but. Or, après une expérience de presque 20 ans, en constatant, à grand regret, que nous n'avons pas encore une masse patronale suffisamment persuadée de l'intérêt qu'elle doit porter à cet important établissement social, le législateur roumain s'est vu obligé

d'intervenir énergiquement, pour mettre une barrière à un état de choses qui compromettrait une institution dont dépendait le sort d'une bonne partie de la population ouvrière du pays.

Il faut espérer que, grâce aux nouvelles protections de la loi, telles que nous les avons esquissées, les prévisions du législateur ne seront pas démenties et que l'unification des assurances sociales trouvera cette branche sur une voie beaucoup plus sûre et plus prospère.

B. Indemnités allouées.

Dans le système de la loi roumaine, toute confusion sur la notion d'accident de travail est écartée. Les termes de l'art. 141 sont catégoriquement dans le sens qu'on ne profite des bénéfices de l'assurance contre les accidents, qu'en cas de blessure par accident. Toute discussion en ce qui concerne les maladies professionnelles est donc rejetée. Évidemment, l'accident doit avoir eu lieu par le fait où à l'occasion du travail. Le cas fortuit ou la force majeure n'ont de même aucune influence sur les droits de l'accidenté.

Par conséquent, tout ouvrier ou manœuvre, employé dans les entreprises et dans exploitations soumises à l'assurance, a le droit de recevoir à l'Association Patronale, s'il est blessé à la suite d'un accident de travail :

a) Traitement médical, à partir du jour de l'accident et jusqu'à la guérison ou à la consolidation de la blessure ;

b) Médicaments et accessoires médicaux, comme béquilles, bandages, etc... ;

c) Secours en argent jusqu'à la guérison ;

d) Une rente, si, à cause de l'accident, le blessé est resté avec une incapacité de travail, rente variant avec le degré d'invalidité. Elle est de $\frac{2}{3}$ du salaire assuré en cas d'invalidité totale. Si l'invalidité est complètement incapable de travailler et a besoin des soins permanents d'une autre personne, la rente peut être égale au salaire assuré. Ceux avec une invalidité jusqu'à 30 % peuvent recevoir, une fois pour toutes, une somme globale équivalente au capital constitutif de la rente. Cette disposition est aussi prévue dans l'article 6 de la loi d'août 1931, qui montre que toute

rente pour une invalidité de moins de 30 % pourra être rachetée par l'Association Patronale, mais à la suite seulement de la demande de l'assuré. Le but du législateur a été de donner aux accidentés intéressés une somme globale pour fonder un petit commerce ou pour acheter un terrain cultivable, en s'assurant de cette manière une existence honorable ;

e) Si, à cause de l'accident de travail, l'assuré meurt, les successeurs ont droit à un secours d'enterrement ;

f) La veuve, les enfants jusqu'à 16 ans et les ascendants soutenus par le défunt, avec préférence pour le père et la mère avant les grands-parents, ont droit à une pension qui varie entre $1/5$ et $3/5$ du salaire moyen du décédé. La même pension est reçue par les enfants naturels, à la suite de la mort par accident de leur mère, si elle était ouvrière assurée.

Si la femme, ouvrière assurée, meurt par accident et si son mari était déjà invalide, celui-ci, éventuellement avec les enfants, reçoit la pension prévue pour la veuve avec enfants.

La rente ne peut être ni poursuivie, ni cédée.

La pension d'accident se cumule avec celle d'invalidité.

Par la loi du 5 septembre 1920, complétée par la décision ministérielle du 8 mars 1928, on a accordé aux bénéficiaires de rentes, des allocations de cherté de vie variant en rapport avec le degré d'invalidité de 50 à 200 % et aux pensionnaires une allocation de cherté invariable de 150 %.

Le paiement est effectué par les corporations ou directement par la Caisse Centrale au compte de l'Association Patronale.

Comme nous le voyons, la loi des Assurances Sociales a une application plus restreinte que le Code civil. Elle ne tient compte que de certaines personnes considérées de droit à la charge de la victime, à savoir l'épouse, les enfants et les ascendants, en excluant toutes les autres, même quand on constate qu'elles ont été aussi à la charge du défunt. La jurisprudence a statué que ces personnes ne peuvent faire valoir leurs droits, ni même par la voie du droit commun¹⁹.

19. Cas. 1-9 octobre 1913. — Il s'agissait d'un frère qui se trouvait à la charge du défunt. Il avait obtenu gain de cause devant le tribunal. La Haute Cour de Cassation a infirmé cependant cet arrêt comme étant contre la loi sur les Assurances sociales.

Vu le caractère social des assurances, il convenait que la loi soit plus large, plus appropriée au Code civil.

La même observation est valable pour la veuve qui n'a comme pension que $1/5$ du salaire moyen du mari et pour les enfants, dont les droits, toujours de $1/5$ pour chacun, cessent à l'âge de 16 ans. Il est facile d'apprécier ce que vaut $1/5$ du salaire d'un ouvrier et comment peut gagner son existence un enfant de 16 ans abandonné à ses propres moyens.

C. Le calcul de la rente.

La rente est calculée en rapport avec le salaire de l'ouvrier accidenté au courant de la dernière année avant l'accident.

L'année de travail est considérée de 300 jours. Pour calculer le salaire moyen des ouvriers qui ont été occupés moins de 300 jours au courant de l'année précédente, on multiplie le salaire avec le nombre des jours de travail. Pour compléter le reste des jours jusqu'à 300, on prend comme base le salaire payé aux ouvriers qui ont exécuté le même genre de travail dans la même industrie ou dans des industries similaires. En additionnant ces deux résultats, on aura le salaire moyen annuel sur la base duquel on calculera la rente.

Si, dans une entreprise, on travaille moins de 300 jours par an, alors on ajoute jusqu'à ce chiffre le salaire moyen local des ouvriers majeurs non qualifiés des entreprises appropriées, et si le genre d'exploitation comporte plus de 300 jours, celui-ci sera pris comme base de calcul à la fixation de l'indemnité.

Quand l'ouvrier travaille à l'heure, le gain moyen d'une journée entière de travail ne peut dépasser le salaire moyen de l'ouvrier de la même catégorie qui travaille à la journée. Le maximum de salaire au calcul de la rente était, d'après la loi de 1912, de 8 lei par jour, c'est-à-dire 2.400 lei par an. Comme le maximum de rente qu'on pouvait accorder était de $2/3$ de cette somme, il résulte que la rente la plus élevée ne dépassait pas la somme de 1600 lei par an.

La loi du 7 août 1931 a apporté de même à ce chapitre

une importante modification. En tenant compte que la somme de 9 lei par jour, c'est-à-dire le maximum de salaire assuré, ne correspondait plus à un juste dédommagement du risque encouru et que de ce fait il a fallu, comme nous l'avons montré, accorder des indemnités de cherté de vie, considérant aussi la stabilisation monétaire qui était intervenue, l'article 5 a décidé que les rentes et les pensions en cours de paiement, du fonds d'accidents, seront révisées à la date de la promulgation de la loi, en prenant comme salaire assuré le chiffre de 90 lei par jour ou 27.000 lei par an.

Si, au mois de juillet 1931, on avait traduit l'indemnité de cherté de vie en salaire, on serait arrivé à un salaire assuré de 80 lei par jour. En admettant la somme de 90 lei comme salaire maximum assuré, on a légiféré un état de fait, en accordant même une petite augmentation aux assurés.

En ce qui concerne les rentes et les pensions qui seront accordées à l'avenir, elles se calculeront au salaire réel, en prenant comme base le salaire maximum assuré de 90 lei par jour ou 27.000 lei par an.

D'un autre côté, le même article prévoit encore que le Ministère du Travail pourra, après l'avis du Conseil de la Caisse Centrale et celui de l'Association Patronale augmenter jusqu'à un maximum de 160 lei par jour ou 48.000 lei par an, le salaire maximum assuré. Dans ce cas, les rentes et les pensions accordées antérieurement seront révisées, en prenant comme base le nouveau salaire maximum assuré.

Dans le but d'encourager les bons ouvriers, on fait une exception au calcul indiqué pour ceux qui ont travaillé plus de 300 jours par an. Pour eux, le salaire moyen se multiplie avec le nombre réel des jours où ils ont travaillé et la rente se calcule à la somme totale.

Malgré toutes ces innovations qui paraissent très favorables aux assurés, il y a cependant en matière d'accidents, comme d'ailleurs dans les autres branches, une sous-assurance, à savoir une assurance qui n'est pas au niveau normal que la loi même impose. L'augmentation, accordée après la guerre, en décroissant pour les petites pensions, a fait créer une échelle. Cela par le fait que la pension variait avec le degré d'invalidité.

La solution paraissait raisonnable, en tenant compte que, grâce à un état économique très prospère, la main d'œuvre était assez recherchée à l'époque, en sorte que les invalides partiels trouvaient facilement un emploi approprié à leur capacité de travail et complétaient ainsi leurs pensions.

Mais aujourd'hui, devant une crise de plus en plus dure, quand le chômage apparaît, les patrons sélectionnant leur main-d'œuvre, les invalides partiels ne peuvent se placer que très rarement et pour un salaire de misère.

La loi de 1931 a eu pour but de mettre fin à cet état de choses et d'y apporter une amélioration, c'est-à-dire de niveler les rémunérations. Toutefois elle n'a réussi que partiellement, parce que le salaire maximum de 80 lei par jour est inférieur au salaire réel. C'est la même situation en matière de secours en argent qui est pareil à celui pour cas de maladie, donc inférieur à la réalité.

Enfin une dernière et fort importante innovation de la loi d'août 1931 réside dans l'accordement du droit de revision des rentes, droit qui n'existait pas dans l'ancienne loi. Sous le régime antérieur, la question présentait une grave difficulté, parce qu'il n'est pas admissible que, dans une assurance, il n'existe pas le droit de revision. Pour combler cette lacune, surtout pour les cas d'aggravation de l'invalidité, on avait donné une interprétation extrêmement large à l'article 142 de la loi de 1912, qui prévoit que la rente de $\frac{2}{3}$ du salaire pour invalidité totale, se réduise en proportion par la Caisse Centrale en cas d'invalidité partielle. Par un artifice d'interprétation juridique, on a dit que — *per a contrario* — en cas d'aggravation, la rente peut être augmentée dans la même proportion.

On a créé ainsi, par voie jurisprudentielle, le droit de revision des rentes pour les cas d'aggravation. La Commission d'appel a admis volontiers cette façon d'envisager, étant donné qu'elle corrigeait une grave injustice de la loi de 1912.

L'art. 2 de la loi d'août 1931 tranche la question dans le sens que l'Association Patronale, par son comité de direction, a le droit de demander la revision des rentes d'acci-

dents. Mais elle ne peut le faire que dans les premiers trois ans après la date de l'accident. Quant à l'assuré, la loi n'indiquant aucun terme de déchéance, il peut réclamer la revision de sa rente à tout moment où il croit en avoir le droit.

D. *La procédure et la juridiction.*

Le patron, au premier rang, sous sanction d'une amende assez sévère, les autorités administratives, départementales, communales ou de police, au second rang, sont obligés de faire immédiatement connaître à l'Association Patronale tout accident arrivé. La déclaration du patron consiste à compléter un formulaire qu'il doit toujours posséder et qui comprend les informations les plus exactes sur l'entreprise, le lieu et la date de l'accident, l'identité de la victime, la corporation, le salaire, l'occupation, la nature du travail au moment de l'accident, l'autorité qui a dressé le procès-verbal sur l'accident, les témoins, le médecin qui a soigné l'accidenté, si celui-ci reste avec une invalidité permanente, etc..., etc...

Il peut arriver que l'ouvrier ait souffert à la suite de l'accident une incapacité qui l'empêche de travailler quelques temps, sans avoir cependant besoin d'un traitement spécial, sauf la visite du médecin à son domicile ou à la caisse de santé. Dans ce cas, le médecin lui donnera les soins nécessaires et une feuille hebdomadaire pour le paiement du secours en argent, pour maladie provenue par accident de travail.

Le paiement se fera par la Caisse d'Assurance contre la maladie, par son contrôleur régional, qui sera ensuite remboursé par l'Association Patronale.

Si l'accident est grave et que le traitement à la corporation ou à domicile ne soit pas possible, le médecin peut, même sans le consentement du blessé, disposer son interne dans un hôpital. L'ordonnance du médecin est obligatoire pour tous les hôpitaux de l'État, des départements des communes et des éphories.

Le médecin peut opiner dans les premiers jours que le blessé, à la suite de l'accident survenu, deviendra infirme.

Dans ce cas, l'assuré sera présenté sans délai devant une Commission médicale. Le dossier, avec l'avis de cette Commission et toutes les pièces se référant à l'accident, sera envoyé à la Caisse Centrale qui, après vérification et enquête supplémentaire éventuelle, fixera la rente d'invalidité, rente garantie par l'Association Patronale. Si l'assuré ou ses successeurs ne sont pas contents de la rente ou de la pension fixée, ils peuvent attaquer la décision de la Caisse Centrale devant la Commission d'Appel dans un délai d'un mois. La demande est jugée en premier et dernier ressort et elle est motivée en fait et en droit. La Commission se compose, comme nous l'avons déjà montré, de trois Conseillers de la Cour de Cassation. Cette instance constitue une bonne garantie pour les accidentés. Elle présente toutefois le défaut d'une trop grande centralisation de nature à produire de longs retards dans la solution des appels. Un organe local comme première instance serait fort nécessaire, pendant que, pour assurer l'uniformité des rentes et l'équité, il est bon que l'instance d'appel soit centrale.

Ajoutons enfin, pour terminer avec l'assurance contre les accidents, que les bénéficiaires de la loi perdent l'avantage de se prévaloir des dispositions du droit commun. Ils n'ont même pas un droit d'option, la voie de la loi des assurances leur étant seule accessible.

Il reste évidemment l'exception unique à cette règle, à savoir, celle en cas de délit de la part du patron ou de ses préposés, délit qui a eu comme résultat un accident. Ce serait, par exemple, le cas d'une vengeance.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE CONTRE LA MALADIE

L'assurance contre la maladie, sous une forme ou sous une autre, est apparue dans presque tous les pays concomitant avec les autres branches de l'assurance. Vu qu'un peu partout l'assurance contre les accidents ne prenait à sa charge qu'un seul risque, l'accident proprement dit, la blessure, en excluant les incapacités de travail provenues par maladie, même avec un caractère accidentel, ce deuxième genre d'assurance était un complément indispensable du premier.

Autrement, les cas normaux de maladie, si fréquents parmi les ouvriers, soit à cause d'une alimentation souvent insuffisante ou peu substantielle, soit à cause de certaines conditions d'habitation et d'hygiène qui laissent à désirer, seraient restés sans un traitement sérieux, grâce à l'indigence presque générale de la classe ouvrière. Si l'on ajoute encore la fréquence des maladies professionnelles, c'est-à-dire celles déterminées directement par l'exercice même de la profession, soit à cause de certains efforts physiques continus et exténuants, exigés par beaucoup de métiers, soit à cause des substances toxiques utilisées à la fabrication d'une grande catégorie de produits, nous voyons que le législateur avait une obligation morale et sociale d'intervenir. L'intérêt national était au même degré en jeu, en tenant compte que par maladies, quelle que soit leur provenance, on décomplétait les rangs du travail, on perdait des bras, en multipliant le nombre des invalides à la charge de l'assistance, en précipitant la mort dans la misère de certains éléments qui, par un traitement administré au

moment opportun, auraient pu contribuer encore au progrès d'une nation.

C'est la manière dont on explique l'apparition dans presque tous les pays, en même temps que le développement des industries et spécialement du machinisme, des lois d'assurance contre la maladie.

Sur ce point encore l'Allemagne tient la tête. Déjà en 1883, elle a institué l'assurance contre la maladie à base d'obligation pour tous les ouvriers de l'industrie, avec faculté pour les autorités locales d'élargir l'obligation pour ceux de l'agriculture et pour les employés de commerce. Les ouvriers contribuaient avec $\frac{2}{3}$ et les chefs d'entreprises avec $\frac{1}{3}$ pour alimenter la caisse de maladie. Ces contributions ont été égalisées par le régime établi par la loi de 1911, sans que l'État contribue à ce genre d'assurance.

Par une série de lois qui ont complété celle de 1883, le champ de l'assurance contre la maladie a englobé les ouvriers à domicile, les ouvriers agricoles, les domestiques, les artisans, etc... atteignant en 1912 le beau chiffre de plus de 18 millions d'assurés. Le principe de l'obligation a été de même étendu à d'autres branches¹.

En Angleterre, l'assurance obligatoire contre la maladie faisait partie d'un système national d'assurance et elle était instaurée par la loi de solidarité nationale entrée en vigueur le 15 juillet 1912. Elle partait du principe de la triple contribution : de l'État, du patron et de l'ouvrier. En fait, il n'y avait pas une différence proprement dite entre le système allemand et anglais, les deux dérivant des mêmes principes. C'était plutôt la manière d'organisation que la variation des principes qui les distinguait.

En dehors de ce système bien marqué, les autres pays européens pratiquaient l'assurance contre la maladie, soit par la mutualité libre proprement dite, comme, par exemple, en Espagne, soit par une mutualité réglementée et en-

1. A différentes époques, le Luxembourg, l'Autriche, la Hongrie, la Norvège, la Serbie, la Suède et la Russie ont introduit aussi l'assurance obligatoire contre la maladie, soit en copiant le système allemand, soit en s'en inspirant directement.

couragée d'une façon ou d'une autre. C'est ainsi que cette mutualité était réalisée par des sociétés réglementées en Italie, en Hollande et en Finlande, par des sociétés réglementées et subventionnées en Belgique et au Danemark, ou enfin par l'assurance facultative, susceptible d'être déclarée obligatoire par les cantons et encouragée par des subsides spéciaux accordés par l'État en Suisse.

En ce qui concerne la France, jusqu'à la loi du 5 avril 1928, modifiée en 1929 et en 1930, loi qui institue l'assurance obligatoire contre tous les risques de maladie sans distinction, pour tous les salariés avec un certain revenu annuel et avec la triple contribution du salarié, du patron et de l'État, on pourrait dire qu'elle pratiquait l'assurance facultative.

Certains ouvriers étaient toutefois assurés obligatoirement contre la maladie. C'était le cas de la loi du 28 mars 1894 qui prévoyait la constitution, dans chaque exploitation minière, d'une caisse de secours à laquelle tous les ouvriers des mines étaient obligés de s'affilier. Mais, c'est un exemple unique. Les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture n'étaient pas obligés à l'assurance. Ils n'avaient à leur disposition que l'assurance facultative à une société de secours mutuel. En 1908 il y avait 20.485 sociétés avec une population de presque 5 millions de membres. Après la loi du 1^{er} avril 1898, la mutualité française a pris un essor encore plus grand. Elle était complétée par différentes lois d'assistance obligatoire² qui faisait que la France possède une des meilleures organisations d'assistance publique.

On a cependant observé qu'en France comme ailleurs, la mutualité ne pénétrait pas jusque dans les masses profondes des véritables ouvriers, mais qu'elle se limitait aux petits bourgeois.

C'est la cause principale, à notre avis, qui a déterminé le législateur français de 1928 à instituer l'assurance obligatoire pour maladie.

2. La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards infirmes ou incurables indigents, complétée par l'assistance-retraite de la loi des 5 avril 1910, 27 février 1912, pour les salariés de 65 à 69 ans, etc..., etc...

Telle étant la situation ailleurs, à la date où on légiférait chez nous en matière d'assurance, la Roumanie, basée sur les résultats pratiques des différents systèmes exposés, a apprécié, comme un acte de prudence, l'adoption du système allemand qui offrait plus de garanties.

La mutualité libre, dirigée d'une façon totalement empirique, avait donné des résultats assez médiocres. L'assurance sociale, bien que passablement organisée et efficace avant la guerre, était pourtant insuffisante. Seule l'assurance obligatoire convenait à la situation de la Roumanie. Le législateur roumain s'est éloigné du législateur allemand, tant en ce qui concerne l'organisation administrative que la façon de financer cette assurance. Au système décentralisé des caisses locales, on a préféré la création d'un organe unique — la Caisse d'assurance contre la maladie — auprès de la Caisse Centrale, destinée à réaliser cette assurance. Une centralisation accentuée, surtout au début de son existence, s'adaptait mieux aux circonstances de la Roumanie. Elle était dictée, en premier lieu, par l'émiettement de la population ouvrière sur le territoire du pays. La rareté de cette population surtout dans certaines régions, ne permettait pas d'instituer des caisses locales d'assurance. D'un autre côté, pour ne pas trop charger l'industrie à peine en formation, déjà mise à contribution pour les deux autres branches d'assurances, ainsi que pour ménager les finances de l'Etat, assez éprouvées à l'époque, on a préféré la contribution unique des ouvriers. Evidemment, il y avait là aussi une question de principe. En coopérant aux deux autres branches de l'assurance, on avait apprécié que l'assurance maladie doit incomber totalement aux bénéficiaires.

Par cette singulière disposition, le législateur roumain s'éloigne beaucoup des autres législations qui pratiquent l'assurance obligatoire. Sans ignorer les motifs qui l'ont déterminé à procéder ainsi, nous estimons qu'on n'a pas suffisamment apprécié l'importance de cette branche d'assurance, dont le succès est étroitement lié aux fonds mis à sa disposition.

On a soutenu que la maladie est un risque commun à tous les hommes et non pas principalement aux ouvriers. Que,

par conséquent, il est juste que les intéressés supportent eux-mêmes cette charge . Cette théorie, complètement abandonnée ailleurs, reste encore à la base de notre système d'assurance contre la maladie, en causant des inconvénients regrettables. En vérité, l'assurance contre la maladie ne produit de bons résultants que si elle bénéficie de grands capitaux. Si elle n'est pas suffisamment financée, la conséquence fatale qui s'ensuit sera un traitement insuffisant des malades qui deviendront invalides et tomberont à la charge de l'assurance d'invalidité.

Pour ne pas y arriver et pour rendre promptement les ouvriers malades à leurs métiers il faut leur accorder à temps des secours suffisants. Abandonnée à l'appui unique des ouvriers et sauf une contribution trop élevée de ceux-ci, l'assurance-maladie ne disposera jamais de fonds assez importants pour accomplir une véritable œuvre sociale. Certains sacrifices de la part des patrons et de l'Etat étaient indispensables pour lui assurer un succès réel. Le patron y était obligé, pourvu que, dans la majorité des cas, la maladie de l'ouvrier provienne de l'exercice même de son métier, pendant que la solidarité sociale aurait dû contraindre l'Etat d'y apporter son aide matérielle.

Le législateur a apprécié cependant que toute charge en plus constituerait un obstacle au progrès de l'industrie et il n'a trouvé d'autres moyens que la contribution unique.

§ I. L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE ET L'ADMINISTRATION DES FONDS

I. *Revenus.*

Cette branche d'assurance est réalisée par la Caisse de maladie existant auprès de la Caisse Centrale des Assurances Sociales.

Les charges de l'assurance sont intégralement supportées par les assurés groupés dans une seule mutualité.

Les fonds de la Caisse d'assurance contre la maladie sont constitués, comme nous l'avons déjà vu en montrant l'organisation administrative des assurances, par les cotisa-

tions des assurés, par les sommes résultant de successions vacantes, de coupons, des titres prescrits après 5 ans, des livrets périmés de la Caisse d'Epargne et enfin par les amendes prévues par la loi.

Une importante partie des frais d'administration est supportée par l'Etat qui paie, en dehors de l'administration centrale, presque tous les employés des offices locaux de paiement. C'est un sacrifice pécuniaire assez appréciable que l'Etat a consenti en faveur de l'assurance contre la maladie, Il était en quelque sorte obligé de le faire. Autrement, si les ouvriers avaient payé encore les personnel de cette assurance, ils auraient prétendu l'administrer eux-mêmes, ce qui ne convenait pas au législateur de 1912 et qui n'était pas non plus, il faut le reconnaître, dans l'intérêt de la masse ouvrière.

Conformément à l'article 201 de la loi, les fonds de la Caisse de maladie doivent être placés en emprunts et titres de l'Etat roumain ou garantis par lui. Un quart peut être investi en établissements et en édifices au profit des assurés. Par la loi d'août 1931, la Caisse Centrale a été autorisée, avec l'approbation de son conseil, à placer ses fonds, inclusive-ment donc ceux de l'assurance contre la maladie, en mettant en gage les effets publics à la Banque Nationale ou à la Caisse des Dépôts et Consignations, ou en hypothéquant ses immeubles au Crédit Urbain, à la Caisse des constructions ou à d'autres insititutions similaires.

Cela dans le but de réaliser les emprunts nécessaires en vue de construire des immeubles pour les services médicaux ou administratifs. Même avant cette loi, à partir déjà de l'année 1920, à cause de l'effondrement des cours à la bourse, on a remplacé la fructification en effets par le placement en immeubles dont la valeur atteignait en 1928 le beau chiffre de presque 150 millions de lei. Avec les fonds de réserve on a créé ainsi des polycliniques, des jardins pour enfants, des pouponnières, des hôpitaux, des sanatoria, des maisons médicales, des dispensaires, etc..

Ce système de placement des fonds de la Caisse de maladie est le reflet d'une nouvelle orientation de l'assurance en ce qui concerne l'assistance à donner aux

ouvriers. Entre le système considéré comme idéal, démocratique, consacré dernièrement aussi par la nouvelle loi des assurances en France, dans son article 4, alinéa 2, à savoir le libre choix du médecin et le dispensaire, on préfère chez nous ce dernier comme étant moins coûteux, moins exposé à la fraude et plus efficace. Pour une institution comme la nôtre et pour une classe ouvrière qui n'est pas encore préparée pour les bienfaits des assurances sociales, on a apprécié qu'il fallait laisser au deuxième plan le secours en argent, en s'occupant surtout du problème de la prophylaxie sociale, de rendre, aussi vite que possible, l'ouvrier à son travail, d'élever enfin le niveau sanitaire du pays. On a cherché dans ce but à organiser une assistance médicale qui ne soit pas chère et qui ait cependant les meilleurs docteurs pour les consultations et pour le traitement des maladies, aussi bien que pour l'élaboration des certificats sans aucun risque de fraude.

C'est évidemment un vieux système, celui du médecin engagé et du traitement au dispensaire ou dans les hôpitaux de l'Assurance, un système périmé dans les pays avec une civilisation avancée et une démocratie plus accentuée ; il est cependant considéré, et non sans raison, comme le plus efficace pour notre pays.

Cela explique la nouvelle orientation en ce qui concerne le placement des fonds de la Caisse de maladie, ainsi que l'essor sur la voie de l'organisation du dispensaire moderne.

II. — *Cotisations*

A. *Le mode de fixation.*

Les principaux fonds de la Caisse de maladie sont sans doute constitués par les cotisations des ouvriers. Ces cotisations sont proportionnelles aux salaires et varient d'après le salaire journalier moyen. Le salaire moyen a été calculé en ne comptant que 270 jours de travail par an. Dans ce but, les assurés sont divisés en cinq classes de salaires, auxquelles correspondent cinq classes de secours en argent.

La Caisse Centrale peut, conformément à une disposition introduite dans la loi en 1913, augmenter ou diminuer le

nombre des classes ainsi que les cotisations. Ce nombre était arrivé à neuf en 1920 pour être réduit à cinq en 1930. Ceux qui n'ont pas de salaires sont considérés dans la première classe, c'est-à-dire celle où la cotisation est la moins forte et les patrons paient pour eux. C'est le cas des apprentis et des compagnons débutants qui d'habitude ne reçoivent comme paiement chez nous que leur entretien.

Quant aux petits patrons, la question comporte certaine discussion. Il a fallu, à cause du manque d'éducation mutualiste en Roumanie, créer une seule mutualité obligatoire pour les assurés du pays entier, avec des cotisations identiques pour toutes les professions. Cette uniformité de cotisations fait naître des inconvénients pour certaines catégories d'ouvriers et surtout pour les petits industriels à domicile et pour les indépendants, c'est-à-dire ceux qui travaillent aux domiciles de leurs clients.

Ils sont considérés comme patrons-artisans et sont par conséquent tenus d'abord de s'assurer eux-mêmes et sont ensuite faits responsables de leurs salariés, comme s'ils étaient leurs patrons. La possession d'un brevet de maître et d'un petit atelier a été le critérium d'après lequel ces industriels à domicile ou ces indépendants ont été considérés comme patrons et imposés en conséquence, à savoir dans une classe disproportionnée avec leur gain réel. De cette façon les artisans à domicile qui emploient dans leurs ateliers des compagnons et des apprentis, ont été contraints de payer les cotisations hebdomadaires de la 5^e classe et les ouvriers à domicile proprement dits, qui travaillaient seuls à leur domicile, ainsi que les indépendants travaillant au domicile de leurs clients, celles de la 4^e classe. Cela constitue une dérogation aux principes établis par la loi roumaine où les obligations des patrons ont été transformées sur les assurés mêmes, tant en ce qui concerne les industriels à domicile et leurs ouvriers, que les ouvriers à domicile proprement dits et les indépendants. Heureusement, on s'est aperçu bientôt que les charges imposées à ces catégories d'ouvriers étaient trop lourdes, parce qu'on n'avait tenu compte que de leur qualification technique et non de leur qualification économique. Pour

y remédier, une modification de la loi en 1913 a permis la répartition de ces artisans-patrons d'après leur gain réel dans d'autres classes et de les soumettre ainsi à des cotisations plus réduites. C'est un point caractéristique du système roumain d'assurance, celui d'après lequel les artisans-patrons tombent sous le régime de l'assurance obligatoire. Cela ne reste pas sans inconvénients, vu qu'on n'a pas fixé un maximum de revenu, pour limiter l'obligation à l'assurance pour ces artisans-patrons, le critérium de l'obligation étant la possession d'un brevet de maître et d'un atelier. On n'a pas tenu compte non plus du nombre de compagnons employés par chaque artisan-patron, bien que les variations soient en pratique très importantes. En ignorant l'importance des différentes exploitations, on a fait une confusion regrettable entre les industriels à domicile, les ouvriers à domicile proprement dits et les indépendants.³

Grâce à une puissante organisation des hôpitaux et à leur traitement gratuit, la cotisation de 2 % était suffisante avant la guerre. Aujourd'hui cette gratuité ayant disparu, une forte partie du budget de la Caisse de maladie doit être affectée au traitement des assurés dans les hôpitaux et la cotisation a été élevée à 3 %. A cette élévation a contribué aussi la dépréciation monétaire, l'augmentation de prix des médicaments et les différentes autres nouvelles charges de l'assurance contre la maladie. Les fonds en numéraire, résultats de l'encaissement des cotisations par la vente de timbres, sont confiés au comptable et au président de la corporation. Ils ne pourront toutefois garder dans la caisse que les sommes nécessaires aux besoins urgents fixés par la Caisse Centrale et spécialement pour le secours des maladies dans les formes prescrites par la loi.

Ces sommes ne peuvent être poursuivies ni aliénées. Quand le fonds de réserve dépassera les frais des derniers cinq ans, les secours prévus pour les assurés peuvent être augmentés.

3. M. Sanielevici et V. Madgeraru, Deux Rapports sur les Assurances Sociales en Roumanie, Bucarest, 1915.

B. *Le mode de perception.*

La perception des cotisations se fait, d'après l'article 129, par les patrons qui sont obligés de les retenir du salaire de l'ouvrier dans la première journée de la semaine. Ils doivent, dans ce but, acheter des timbres spéciaux et les coller, au début de chaque semaine, sur les cartes-quittances délivrées annuellement aux assurés par la corporation.

Le patron membre de la corporation, a, lui aussi, une carte-quittance et est obligé d'y coller son timbre mobile.

Le patron annulera ces timbres ainsi collés, par l'apposition d'une estampille portant son nom, celui de la corporation et la date de l'annulation.

Pour éviter les fraudes, les patrons-artisans sont obligés de posséder des registres d'après le formulaire donné par la Caisse Centrale, en y consignnant le nombre des ouvriers et les salaires payés hebdomadairement. Les fabricants doivent, dans le même but, tenir au courant les feuilles de paye de la semaine, en y indiquant le nombre des ouvriers et des manœuvres, ainsi que les salaires payés individuellement. Ces feuilles de paye doivent correspondre avec les registres exigés par le Code de commerce. Des amendes très sévères sont prévues au profit de la Caisse de maladie contre ceux qui ne tiennent pas au courant ces écritures. Par ce moyen, les chefs des entreprises importantes supportent des charges indirectes, consistant dans les frais d'administration dérivant de l'obligation de tenir la comptabilité des cotisations, ainsi que dans la manipulation des cartes-quittances et le collement des timbres d'assurance contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

§ 2. LE CHAMP D'APPLICATION

I. *Les obligés à l'assurance.*

Sont assurés obligatoirement contre la maladie : les apprentis et les compagnons débutants sans salaires, les compagnons et les ouvriers qualifiés de fabriques, les artisans qui paratiquent un métier, soit qu'ils travaillent à leur propre compte ou au compte d'autrui ou qu'ils soient maî-

tres, entrepreneurs ou fabricants, artisans de communes rurales, qui, pour l'exercice de leurs métiers, emploient des compagnons et des apprentis, ouvriers ou travailleurs non qualifiés de fabriques, de mines, de carrières ou de toute autre entreprise industrielle. Ne sont pas soumis à l'assurance les employés de l'administration et les ouvriers agricoles.

Comme nous le voyons, dans le système de la loi roumaine, les patrons-artisans sont aussi obligés de s'assurer contre la maladie. Procédant de cette manière, le législateur roumain a tenu compte que l'assurance libre était trop peu développée chez nous, sans contrôle et surveillance de la part de l'Etat, ainsi que sans aucun soutien matériel des pouvoirs publics. On a tenu aussi compte que, chez un jeune peuple, le sens de la prévoyance n'est pas assez développé, même dans la classe des patrons-artisans. En ajoutant encore le fait que, vu la concurrence de plus en plus accentuée, entre la grande industrie et les patrons-artisans, ces derniers risquent de voir d'un jour à l'autre leur existence en danger et de tomber au niveau et même plus bas que celui des salariés industriels, on voit que leur soumission au régime obligatoire était une mesure de prudence qui s'imposait au législateur. Seulement, comme nous l'avons vu vers la fin du paragraphe précédent, la façon d'être considérés dans l'application de la loi a été de nature à leur créer une inàjustice en ce qui concerne leur répartition dans une des cinq classes de cotisation. Au lieu de prendre pour base le nombre des ouvriers employés par chaque patron-artisan et la somme du revenu annuel pour établir un critérium équitable, ceux qui ont appliqué la loi se sont laissés frapper par la dénomination trompeuse de patron-artisan, pour les imposer plus que leur état matériel réel ne l'indiquait. Cette généralisation crée des injustices qui pèsent lourdement sur beaucoup des soi-disant patrons.

II. *Les bénéfices de l'assurance.*

La Caisse d'assurance est obligée d'offrir aux assurés en cas de maladie les avantages que nous allons énumérer :

a) Traitement médical pendant 16 semaines, si la mala-

die ne provient pas d'un accident. Dans ce dernier cas, le blessé est traité au compte de l'Association Patronale. Le traitement consiste en consultations, médicaments et pansements, à domicile, au dispensaire ou à l'hôpital. L'internement dans l'hôpital se fait malgré le consentement du malade quand la nature de la maladie nécessite un traitement qui n'est pas possible en famille, quand la maladie est contagieuse, quand le malade a enfreint d'une façon régulière les ordres du docteur ou quand son état ou sa conduite demande une surveillance continue. La mesure s'explique par celà que la Caisse Centrale a tout intérêt que les malades soient guéris et non pas qu'ils deviennent invalides pour le restant de leur vie, alourdissant ainsi la charge de la Caisse d'invalidité. L'article 119 est catégoriquement dans ce sens, en donnant droit à la Caisse d'invalidité, pendant les 16 semaines, s'il y a crainte que le malade devienne infirme de disposer qu'il soit traité dans un hôpital ou sanatorium. Si cependant le malade refuse de se soumettre, son secours en argent peut être réduit de 50%.

b) En cas de nécessité, accessoires médicaux, bandages, prothèses, béquilles etc.

c) Secours de maladie en argent pendant 16 semaines au plus, quand l'assuré se trouve dans l'impossibilité de travailler plus de trois jours, à cause de la maladie et s'il a contribué au moins deux semaines. Ce secours est accordé aussi pour les premiers trois jours, si la maladie a duré plus de 8 jours. La mesure est prise pour éviter les simulations qui s'avèrent fréquentes dans cette assurance. Dans le même but, le secours en argent n'est presque nulle part égal au salaire réel de l'ouvrier. Chez nous, ce secours consiste en 50% du salaire moyen de la classe de l'assuré, si celui-ci est marié et en 35% s'il s'agit d'un célibataire.

La loi a ici une lacune, en ne prévoyant que le traitement médical pour 16 semaines, la question du secours en argent paraissant être ignorée. Néanmoins, elle a toujours été interprétée dans le sens ci-dessus indiqué, comme étant le plus favorable aux intéressés.

Il est curieux de constater que la loi roumaine n'offre

que pour 16 semaines le secours en argent, bien que la majorité des législations accorde ce secours jusqu'à 26 semaines. L'explication ne peut résider que dans le fait qu'il est continué par le secours d'invalidité, avec une faible diminution. Au commencement, le secours en argent différait suivant que le malade était traité dans l'hôpital ou à son domicile. La distinction était raisonnable parce que le traitement à l'hôpital étant gratuit, il est évident que la famille dépense moins dans l'absence du titulaire. Cependant cette différence a disparu aujourd'hui.

Le droit au secours en argent se perd en même temps que l'interruption de l'acquittement des cotisations, de même que celui au traitement médical et aux médicaments, après quatre semaines seulement, de la cessation des cotisation. Le secours en argent se perd encore quand on constate que la maladie ou la blessure sont dues à l'ivresse. Dans ce cas, l'assuré est traité toujours à l'hôpital.

Dans le calcul du secours en argent et des autres frais de l'assurance, le législateur roumain s'est guidé, avec une large approximation, d'après l'expérience faite dans les Caisses de maladie des corporations créées par la loi de 1902. En comptant les jours de maladie enregistrés à ces corporations, on a trouvé 4 1/2 jours de maladie par an et par assuré. Bien que ce chiffre eût été suffisant, le calcul a été fait pour six jours comme en Allemagne. Le plus éventuel devait être versé au fonds de réserve, dans le but de construire et d'aménager dans chaque ville des polycliniques, des asiles pour enfants (crèches), des orphelinats, des maisons de santé, etc.

d) Secours d'accouchements le même que pour maladie, pendant deux semaines avant et six semaines après l'accouchement, si la femme, membre de la corporation, a contribué au moins 26 semaines. Le secours peut être prolongé jusqu'à trois mois après l'accouchement, si l'accouchée allaite seule l'enfant.

Si les moyens de la corporation le permettent, on accorde aux femmes en couches des assurés, qui ne sont pas membres des corporations, pour la même durée, l'assistance et

les soins de la sage-femme et du docteur, ainsi que des médicaments⁴.

e) Secours d'enterrement aux successeurs de l'assuré qui a contribué au moins 52 semaines et qui au moment de la mort était au courant avec le paiement des cotisations et se trouvait en traitement, à la caisse de maladie. A la suite de la dévalorisation monétaire, ce secours a été augmenté plusieurs fois. Aujourd'hui il est de 2000 lei pour la première classe et va en augmentant jusqu'à 5000 lei pour la dernière.

En dehors des secours mentionnés, on accorde aux femmes et aux enfants de l'assuré autant qu'ils habitent avec lui, soins médicaux aux dispensaires de la Caisse Centrale ou particuliers, spécialement en cas d'accouchement. L'assuré paye dans ces cas la moitié des taxes et des frais de régie des hôpitaux appartenant à l'assurance. Seules les consultations aux dispensaires de la Caisse Centrale ont caractère obligatoire, les autres avantages étant facultatifs. Les assurés à la vieillesse faisant partie de la Caisse de maladie, jouissent, même après l'obtention de la pension de vieillesse, de toutes les prestations de l'assurance-maladie, pendant le temps établi par cette assurance.

Bien que, d'après la loi, les soins médicaux et les secours en argent pour maladie cessent après 16 semaines et l'assuré est pensionné pour incapacité temporaire, la Caisse Centrale a pris cependant la disposition qu'en cas où il y a des espérances fondées de guérison, on accorde, au lieu de la mise à la pension, le traitement curatif ou préventif nécessaires, ainsi que les secours en argent, pour une autre durée variant d'après l'avis des médecins, au delà des premières 16 semaines. Cela pour la simple raison qu'il y a des assurés contre la maladie qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour recevoir une pension d'invalidité, de sorte qu'en fait

4. Le Parlement roumain a ratifié aussi, déjà en 1921, la convention de Washington de 1919, qui oblige les Etats ayant ratifié cette convention, d'assurer à la femme en couches, l'assistance médicale et une indemnité suffisante pour son entretien et celui de son enfant pendant 6 semaines au moins après l'accouchement et, au besoin, six semaines encore avant. Le contrat de travail ne peut être considéré comme dénoncé dans ce cas.

le traitement médical se trouve prolongé sans condition. Ce n'est pas la même chose pour le secours en argent qui n'a pu être prolongé pour plus de 8 semaines au delà de 16 semaines, mais payé du fonds d'invalidité. La Caisse Centrale a décidé d'accorder encore aux malades avec une invalidité temporaire et qui reçoivent une pension, le traitement médical curatif à ses dispensaires et même l'internement dans les sanatoria pour les tuberculeux. Ces prestations ont un caractère facultatif et n'ont aucune influence sur le *quantum* de la pension. Dans ce but, on prévoit chaque année, d'après les possibilités, des chapitres budgétaires. Le paiement des secours et des frais pour maladie est fait par le comptable de la corporation, sous la surveillance du président du conseil d'administration de celle-ci et sous le contrôle de la Caisse Centrale.

Le secours en argent sera calculé et payé, en prenant comme base le certificat écrit, élibéré par le médecin de la corporation. L'élaboration d'un certificat inexact, non fondé ou exagéré, quel que soit le motif, attire le licenciement du médecin et la peine d'amende et de prison jusqu'à trois mois.

III. *Le régime de l'assurance contre la maladie, en dehors de la Caisse Centrale.*

Bien que les engagés des entreprises de l'Etat, des départements et des communes soient compris, en ce qui concerne l'assurance, dans la même mutualité que les autres ouvriers et artisans, on a cependant permis la coexistence de certaines caisses de secours auprès de ces entreprises, à condition qu'elles réalisent un minimum de droits prévus par la loi. Pour garantir ce minimum de droits, elles ont été soumises au contrôle de la Caisse Centrale. Telle était, par exemple, la situation des caisses de secours des chemins de fer et de la Régie des Monopoles de l'Etat, dont les statuts devaient être approuvés par la Caisse Centrale.

Après la guerre, comme nous le verrons dans un chapitre spécial, ces institutions, tout en se réorganisant sur des bases aussi modernes que solides, se sont, un peu arbitrairement, il est vrai, affranchies, en ce qui concerne leur

dépendance de la Caisse Centrale et ont pris uniquement sur leur compte et responsabilité l'assurance de leurs membres. Sans méconnaître que parfois elles offrent des avantages supérieurs aux salariés de l'Etat, nous devons toutefois constater que cet émiettement de la mutualité est de nature à nuire aux intéressés en général et au progrès de l'institution des assurances sociales, prises en bloc pour tout le pays.

Quant aux sociétés libres de secours mutuel, pour obtenir la personnalité juridique, la loi de 1912 les obligeait à communiquer à la Caisse Centrale leurs statuts pour être approuvés et publiés ensuite dans le « Moniteur des Assurances Ouvrières ». Faute d'accomplir ces formalités dans un an après la promulgation de la loi, elles étaient considérées comme abolies. C'était pour la première fois quand, par dérogation au principe constitutionnel qui imposait une loi pour la reconnaissance de la personnalité juridique, on attribuait à une organisation administrative le droit de conférer ce titre, à côté du droit de contrôle et de dissolution.

De cette façon, on donnait à la Caisse Central le caractère d'une autorité publique. Une loi de 1925 sur les Personnes Juridiques (la loi Marzesco) a passé l'attribut de reconnaître la personnalité juridique aux tribunaux et aux Cours d'Appel. Les tribunaux, restent cependant obligés de prendre l'avis de la Caisse Centrale, pour accorder la personnalité juridique, lui offrant encore le droit d'appel contre les arrêts des tribunaux, ainsi que le droit de contrôle en ce qui concerne l'exécution des prescriptions contenues dans les statuts.

IV. *Observations*

Nous avons vu que l'assurance contre la maladie est entièrement à la charge des assurés. Cela n'a pas empêché les grandes entreprises industrielles de supporter, à côté des frais d'administration et de comptabilité découlant de cette assurance, d'autres dépenses supplémentaires importantes, pour l'amélioration du traitement des ouvriers en cas de maladie. Certaines ont même construit des hôpitaux,

des bains, des crèches, etc. Il est vrai qu'avant le régime établi par la loi des assurances de 1912, une loi sanitaire obligeait les grandes entreprises de créer des hôpitaux avec un nombre de lits proportionnel à celui des ouvriers.

Elle se substituait ainsi aux assurances sociales. Évidemment, une telle obligation n'a été réalisée que par les entreprises trop grandes (les sociétés pétrolifères et forestières : Steaua, Astra, Arges, Goets, etc...)

Ne profitent donc de ces rares avantages que les ouvriers de la grande industrie. Les petites entreprises et surtout celles de la campagne, restent souvent et même intentionnellement en dehors de l'assurance. Il y intervint encore une difficulté de fait : les caisses d'assurances ne se trouvent que dans les villes. On discute depuis longtemps la possibilité d'organiser des caisses de maladie pour les assurés se trouvant dans des localités où il n'existe pas de corporation. Ce desideratum n'a pu être réalisé que dans les régions peuplées d'ouvriers, mais non pas, ce qui serait impossible, dans les communes avec quelques artisans, vu que, chose assez regrettable, les professions commerciales et agricoles ne sont pas assurées chez nous. Et même avec ce système, c'est-à-dire sans que toute la masse ouvrière profite réellement des bénéfices de l'assurance contre la maladie, les frais d'administration sont assez élevés. Cela explique aussi partiellement la résistance des ouvriers à l'inscription à l'assurance ou au paiement des cotisations. La solution la plus équitable serait que l'Etat et les entreprises contribuent à l'assurance contre la maladie, ainsi que cela se passe dans la majorité des législations dans la matière.

Enfin, du moment que l'assurance contre la maladie est entièrement à la charge des assurés, les cotisations étant identiques dans tout le pays et pour toutes les professions, pourquoi alors le législateur a-t-il créé une seule mutualité obligatoire, sous l'autorité de la Caisse de maladie, instituée auprès de la Caisse Centrale ? N'aurait-il pas été plus logique et plus équitable de créer des mutualités locales distinctes, comme c'est l'habitude dans ce genre d'assurance et dont le législateur roumain trouvait un exemple dans le système allemand même, dont il s'est inspiré ? Les ouvriers,

par leurs représentants, n'auraient-ils pas été assez capables d'assumer l'administration de certain fonds qui n'appartiennent qu'à eux, l'intervention de l'Etat ne devant consister qu'à une surveillance et à un contrôle sur les représentants des conseils locaux d'administration ? Cela aurait été, certes, la solution la plus juste. Néanmoins, le législateur roumain a eu crainte que, vu le manque d'éducation mutualiste chez nous, on aurait risqué des résultats totalement défavorables. L'expérience faite avec l'autonomie des corporations, d'une date trop récente, a amené à la conviction qu'une administration autonome de l'assurance contre la maladie doit rester encore à l'Etat d'idéal en Roumanie. Le peu d'intérêt des organes locaux appelés à distribuer les secours, aurait été de nature à nuire à l'économie de cette assurance, dont les charges étaient déjà assez lourdes pour pouvoir être encore augmentées.

C'est ainsi que, pour un temps qu'il faut espérer court, l'Etat doit rester encore l'administrateur de l'assurance, quels que soient les inconvénients sur certains points. C'est l'unique moyen efficace pour garantir un avenir aussi sûr que beau à l'assurance contre la maladie. Quand les organes locaux seront, au même degré, persuadés de l'importance de cette institution et inspirés du même idéal, la transmission de l'administration de l'assurance sera une question des plus faciles.

CHAPITRE III.

L'ASSURANCE CONTRE L'INVALIDITE PAR MALADIE ET CONTRE LA VIEILLESSE

Si la maladie et l'accident forment l'exception, l'invalidité est une éventualité toujours possible, surtout dans la vie ouvrière, de même que la vieillesse est la fin naturelle de la vie humaine.

Si l'assurance contre les premiers est nécessaire, elle devient indispensable pour les dernières. En vérité, pendant que l'accident et la maladie ont, en quelque sorte, besoin d'un certain milieu pour apparaître, sont, c'est-à-dire plus fréquents dans certaines professions, l'invalidité et surtout la vieillesse sont beaucoup moins en corrélation avec ces facteurs. Il s'agit là de quelque chose de naturel et d'inévitable contre lequel l'homme doit être prévoyant, indifféremment des conditions plus faciles ou plus difficiles où il exerce sa profession. Si, en matière d'accident et de maladie, le législateur moderne des assurances sociales a dû créer et lutter pour enfreindre les théories rigides du droit commun, en matière de pension pour vieillesse, il n'a eu qu'à imiter.

Des institutions similaires pour les fonctionnaires d'Etat existaient déjà avant les assurances ouvrières. Même si elles ne se basaient pas sur une véritable mutualité, du fait, que bien qu'on fît des retenues pour pensions sur les salaires des fonctionnaires, l'Etat était celui qui supportait et supporte de son budget, le gros des paiements, ces institutions pouvaient cependant servir comme modèle aux assurances ouvrières contre l'invalidité et la vieillesse. La question n'était que d'imposer à la classe ouvrière cette branche d'assurance, pour la mettre à l'abri en cas de vieillesse et

pour alléger ainsi la charge de la société pour l'avenir. Avec des sacrifices de tous les côtés, l'Etat donnant lui-même l'exemple, on est arrivé à la création d'une institution dont la société actuelle peut être fière.

Le législateur roumain de 1912, poursuivant jusqu'à la fin l'exemple allemand, a complété son système d'assurances sociales avec l'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse. Comme dans les deux autres branches d'assurance, il n'a pu s'éloigner que très peu de son inspirateur et a adopté presque totalement ses principes généraux¹.

Entre le système anglais et le système français, trop coû-

1. A la date où les assurances sociales étaient introduites chez nous, le législateur roumain se trouvait en présence des concepts suivants :

A.— Le concept germanique instauré par les lois de 1889-1899, amendé en 1911, qui obligeaient à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse tous les ouvriers et les apprentis de l'industrie ou de l'agriculture, les domestiques et les marins, à partir de 16 ans et sans aucune limite de salaire, etc....

L'assurance donnait droit à une rente d'invalidité à tout âge, en cas d'incapacité permanente de travail, (réduction de plus de 2/3 de la capacité normale,) et à une pension viagère de retraite à 70 ans, en imposant dans les deux cas un certain nombre de versements.

Ce système financier était celui de la capitalisation, les réserves étant en grande partie affectées aux oeuvres sociales, qui contribuaient beaucoup à l'amélioration de l'hygiène publique, allégeant ainsi les charges de l'assurance.

Les fonds étaient constitués par la triple contribution des assurés, des patrons et de l'Etat. La contribution de l'Etat consistait dans une subvention annuelle à l'occasion de la liquidation de chaque pension. Le système de perception était celui du collement de timbres-mobiles sur cartes-quittances.

B.— Le concept britannique de l'assurance nationale, traduit en fait par la loi de 1908 sur les pensions de vieillesse et par celle de 1911-1912 sur l'assurance nationale, par laquelle, en dépassant le régime australien d'où elles s'est inspirée, instituait, chose nouvelle dans la matière des assurances sociales l'assurance obligatoire pour certaines catégories d'ouvriers, contre le chômage involontaire.

Le système anglais, tout en contenant les mêmes principes fondamentaux, diffère cependant quelque peu du système allemand et spécialement par cela qu'il sépare l'assurance-invalidité de l'assurance-vieillesse, différence résultant du fait que, par une loi de 1908, on avait prévu l'assurance des vieillards dépourvus de moyens, salariés ou non, âgés de 70 ans au moins. La charge de cette assurance n'était supportée que par le budget de l'Etat. De cette façon, la pension d'invalidité n'était servie que jusqu'à 70 ans, l'âge après lequel le vieillard entrait à la charge de l'Etat. Il s'agissait d'un établissement social plus complet que dans tout autre Etat, mais aussi trop coûteux pour le budget.

C.— Le concept italo-belge, de la liberté subsidiée, (la loi italienne du 17 juillet 1898 et la loi belge du 10 mai 1900) que nous avons déjà eu l'occasion d'examiner..

D.— Le concept français était présenté par la loi du 14 juillet 1905, de l'assistance obligatoire aux vieillards infirmes et incurables indigents, ainsi

teux pour les finances d'un jeune pays comme la Roumanie, le système italo-belge de la liberté stipendiée, dont les résultats étaient reconnus comme insuffisants dans les pays mêmes où ils étaient pratiqués et le système allemand, ce dernier a paru au législateur roumain comme le plus adaptable aux conditions de fait existant en Roumanie à l'époque.

Si nous examinons les débats parlementaires de la loi de 1912, nous constatons que le désir de ceux qui ont forgé les assurances sociales chez nous avait été de s'éloigner de la conception latine, ou plutôt française de la retraite du champ de travail à un certain âge, indifféremment si l'individu est encore en état de travailler. La conception anglo-saxonne du travail jusqu'à l'invalidité ou jusqu'à l'extrême vieillesse, leur paraissait plus conforme au besoin qu'un jeune pays a des bras de tous ses habitants valides. La conception latine prédominait cependant en Roumanie de sorte que, malgré le désir de l'auteur de la loi, de changer la nature des choses, il a fallu se contenter d'un compromis dans le sens d'accroître autant que possible la limite d'âge à la pension, en accordant toutefois une pension avant cette limite, en cas d'invalidité prématurée.

La préoccupation principale n'a donc pas été la vieillesse

que par les lois des 5 mars 1910 et 27 février 1912, sur les retraites ouvrières et paysannes.

La loi de 1905 assure à tout français dépourvu de ressources après 70 ans, ou mis dans l'impossibilité, à cause de maladie ou d'invalidité, de gagner son existence même avant cet âge, le droit à l'assistance par allocations mensuelles, assistance à domicile ou dans les hospices publics, établissements privés ou particuliers. La loi de 1910 avec les amendements ultérieurs, crée à des conditions très avantageuses l'assurance de retraite à 60 ans, en adoptant le système de la répartition pour les allocations de l'Etat. Il s'agit d'un système assez complet, mais, de même que le système anglais, trop coûteux pour les finances publiques.

2. « Nous avions devant nous le système français, la conception latine sur le travail, et toutes les critiques qui m'ont été faites ici, Messieurs les députés, ont leur base dans cette conception. Je me trouvais aussi devant la conception anglo-saxonne. La conception latine, comme je l'ai déjà remarqué jadis, et surtout la conception du français, est de ne plus travailler à un certain âge, d'être son pensionnaire, de vivre du revenu de ses économies ou d'être le pensionnaire de l'Etat.

« Le français met sou par sou, il met de l'argent de côté pour les mauvais jours. L'anglais s'assure. - La loi française est intitulée : Retraites ouvrières ». La loi anglaise, ainsi que la loi allemande sont intitulées : « Assurances contre l'invalidité ».

mais l'invalidité, comme nous aurons l'occasion de le voir aussitôt.

§ 1. LE CHAMP D'APPLICATION

Déterminé par les mêmes motifs, déjà exposés à l'assurance contre la maladie et contre les accidents, le législateur roumain, suivant l'exemple allemand, a admis aussi le principe de l'obligativité en matière d'assurance pour pension de vieillesse et contre l'invalidité par maladie. Sans embrasser autant de branches d'activité ouvrière que le législateur allemand, la loi roumaine est néanmoins plus large en ce qui concerne les catégories d'ouvriers des industries et des métiers à qui se limite l'assurance.

Sont ainsi obligés de s'assurer contre l'invalidité par maladie et pour pension de vieillesse, à partir de l'âge de 16 ans, et sans tenir compte du montant des salaires, les maîtres, les compagnons, les ouvriers, les manœuvres, les pratiquants et les apprentis des mines, des carrières, des fabriques et des métiers, ainsi que les patrons-artisans et et tous ceux employés dans les fabriques et les entreprises de l'Etat, des départements et des communes, à l'exception de ceux qui reçoivent à titre permanent de ces dernières institutions une pension ou tout autre secours annuel ou qui sont assurés par des lois spéciales pour pension. Évidemment, vu le caractère spécial de cette assurance, elle ne doit comprendre que les métiers qui occupent les travailleurs un minimum de jours de travail par an, à l'exclusion de ceux d'une durée temporaire. N'entreront donc pas dans le régime des assurances pour pension d'invalidité et de vieillesse, les ouvriers agricoles, les salariés domestiques et les

« Dans la conception anglo-saxonne n'entre pas l'idée de pension pour vieillesse. L'anglais travaille jusqu'à ce qu'il n'en puisse plus.

« Le français veut être pensionnaire. Concierge, domestique, ouvrier, toute leur aspiration, toute leur mentalité est qu'un jour il ne fasse plus rien, qu'il puisse se retirer : retraites ouvrières. C'est la même conception qu'on trouve chez nos pensionnaires d'Etat. Nos trottoirs sont pleins de gens qui sont valides et qui, bien qu'encore capables de travailler, sont soutenus par les fonds de l'Etat.

« Vous voyez, Messieurs, quelle différence entre ces deux conceptions. Je vois avec chagrin que la conception latine prédomine aussi chez nous. Cette conception doit être écartée ». (*Débats parlementaires*, Ministre D. Netizesco).

manœuvres des services publics, les salariés commerciaux, etc. Mais on ne fait pas de distinction entre les intéressés qui possèdent un métier et ceux sans aucune préparation professionnelle, du moment que les derniers travaillent d'une façon permanente dans une entreprise industrielle, dans les mines ou carrières, etc.

Les salariés des chemins de fer jouissent d'un régime spécial que nous examinerons plus tard. Si cependant ces salariés sont assurés obligatoirement aussi à la Caisse Centrale, ils reçoivent en cas d'invalidité par maladie ou par vieillesse, à côté de la pension établie par cette institution, un supplément fixé par le règlement d'application de leur loi spéciale. C'est dans l'attribution de la Caisse Centrale d'apprécier quels sont les ouvriers des entreprises spécifiées, d'après le nombre de jours de travail par an, qui peuvent ou ne peuvent pas faire partie de l'assurance pour invalidité et vieillesse. Si un assuré, après avoir cotisé 200 semaines, quitte son métier, sa spécialité ou son travail dans les entreprises énumérées ci-dessus, il peut continuer à rester assuré, s'il paie la cotisation entière, c'est-à-dire à côté de la sienne, celles du patron et de l'Etat.

La loi n'établit aucune limite de salaire en ce qui concerne l'obligation à l'assurance. Les patrons arisans, ainsi que ceux qui travaillent à leur propre compte à domicile, sont de même obligés à l'assurance, indifféremment de la limite du gain ou de la fortune personnelle. On ne fait non plus aucune distinction quant au sexe, à la nationalité ou aux relations familiales entre les ouvriers et les patrons.

En ce qui touche l'âge, la loi prévoit qu'on ne peut admettre à l'assurance, que les personnes entre 16 et 65 ans.

A l'entrée dans l'assurance, on n'exige au préalable aucun examen médical de l'assuré.

La preuve de l'assurance est faite par la carte-quittance qu'on obtient de toute corporation et qui est gardée par le patron sur le chantier, pour pouvoir être présentée au contrôle à tout moment. Les ouvriers indépendants n'entrent pas dans l'assurance obligatoire. L'assurance facultative n'existe dans la loi que pour ceux qui, après avoir contribué régulièrement 200 semaines, en quittant leur métier, dési-

rent continuer à être assurés et paient dans ce but les trois contributions.

§ 2. L'ORGANISATION DE L'ASSURANCE ET L'ADMINISTRATION DES FONDS.

I. *Revenus*

Ainsi que celle contre la maladie, l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse est organisée par une caisse spéciale attachée à la Caisse Centrale. Pour la satisfaction de ceux qui préconisent la contribution tripartie en matière d'assurances ouvrières, les charges de cette assurance sont supportées d'une façon égale par les ouvriers, les patrons et l'Etat, chacun contribuant avec un tiers³.

Le but principal de cette assurance étant d'accorder des pensions viagères, il est nécessaire, en dehors du recouvrement des frais annuels d'administration, de la prévention de l'invalidité, etc., d'accumuler au fur et à mesure des

3. « Les ouvriers doivent contribuer à l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité pour le motif que la vieillesse est la fin naturelle de la vie humaine et l'invalidité, une éventualité toujours possible, surtout dans la vie ouvrière.

« Qu'ils apprennent à être prévoyants, en mettant de l'argent de côté pour les mauvais jours, et non pas à vivre dans l'impossibilité quand ils sont vigoureux et dans la souffrance quand ils sont infirmes.

« Il est aussi juste que les patrons contribuent à cette assurance, comme ceux qui profitent les premiers du travail des ouvriers.

« La contribution de l'Etat est de même justifiée et unanimement admise dans tous les pays, vu que, à côté de la nécessité de l'harmonie qui doit régner dans les rapports sociaux, la masse ouvrière constitue un facteur trop important à la production et à l'augmentation de la richesse nationale.

« Nous sommes convaincus que les ouvriers, eux aussi, se laisseront persuader par les mêmes sentiments de solidarité.... *Exposé de motifs à la loi de 1912*).

L'une des parties originales de cette assurance est assurément la contribution de l'Etat. Cette originalité n'a pas cependant échappé aux critiques. On a invoqué surtout les difficultés financières et les besoins plus pressants du pays à l'époque.

Il est évident que pareilles critiques étaient partiellement fondées. Cela ne constituait pas pourtant un motif assez sérieux pour justifier l'abstention de l'Etat. Les Œuvres sociales d'une telle importance exigent les sacrifices de tous les éléments d'un Etat moderne.

Pour que l'Etat puisse contraindre l'ouvrier à la prévoyance, il doit lui-même, dans l'intérêt général, aider cette prévoyance, en contribuant avec quelque chose à atteindre un résultat pratique pour les intéressés.

La participation de l'Etat se justifie par la solidarité nationale qui doit lier toutes les classes d'une nation.

L'Etat a le devoir, en vertu de cette solidarité, d'assurer l'harmonie entre les classes sociales. Il doit y contribuer.

fonds de réserve suffisants, pour constituer les pensions qu'il faudra accorder dans l'avenir. Il est donc utile, de calculer de telle manière que du revenu des fonds de réserve, ajouté aux cotisations annuelles, on puisse faire toujours face au paiement des pensions. Depuis la mise en application de la loi et jusqu'en 1924, la cotisation a été de 0,15 lei par semaine pour chacun des trois contribuables, c'est-à-dire l'ouvrier, l'Etat et le patron.

La contribution de l'Etat était versée à la fin de chaque année et représentait la moitié de la valeur des timbres annulés des patrons et des ouvriers, dans le courant de l'année, ce qui revenait à $1/3$ de la valeur totale des contributions. Par la loi de 1924, vu la dépréciation de la monnaie et l'indice de cherté de la vie, on a multiplié dix fois la cotisation, de façon que l'ouvrier et le patron paient actuellement 1.50 lei par semaine et la contribution de l'Etat a été établie à une somme fixe de 15 millions de lei par an, somme qui est inscrite chaque année dans le budget général de l'Etat et versée à la Caisse Centrale sur base d'ordonnance, de 6 en 6 mois.

L'innovation de la loi 1924, en ce qui concerne la contribution de l'Etat, ne peut que nuire au progrès de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Il est sans doute injuste que, quelle que soit la valeur des contributions des deux autres facteurs, l'Etat restreigne son apport à une somme fixée arbitrairement et très probablement inférieure à celle versée par les ouvriers et les patrons. Mais espérons qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle, imposée par les difficultés financières que nous traversons et qu'une fois les assurances unifiées pour tout le territoire du pays, on reviendra au principe moderne et équitable de la loi de 1912. D'un autre côté, le fait, que la loi fixe une contribution unique pour le patron et les ouvriers ou apprentis, indifféremment du salaire qu'ils reçoivent, est de nature à diminuer les résultats pratiques et de provoquer une certaine indifférence pour ceux ayant des salaires plus grands. Il est vrai qu'on a prévu un correctif sur ce point, correctif dans le sens que, pour attirer les intéressés à grands salaires et pour développer l'esprit d'assurance, en mettant en

évidence les avantages réels, une loi du 18 avril 1913 a admis l'assurance supplémentaire pour invalidité, pour vieillesse ou même pour les deux assurances, les assurés payant dans ce cas des cotisations par rapport aux nouveaux avantages, conformément à un règlement dressé dans ce but par le conseil auprès de la Caisse Centrale. Mais, vu que dans tous ces cas, les cotisations de l'Etat et des patrons restent limitées aux sommes fixées pour les obligés à l'assurance, ce correctif perd beaucoup de son importance. D'ailleurs, cette disposition de la loi n'a pas été mise en pratique. Nous comprenons bien les difficultés d'application qui se présenteraient, ainsi que l'importance des charges qui s'imposeraient à l'Etat et aux patrons dans un système avec des cotisations variables d'après les salaires des assurés. Mais cela ne nous empêche pas de reconnaître l'insuffisance du système adopté.

En dehors des revenus résultant des cotisations et de la subvention de l'Etat, l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse profite dans les mêmes mesures que la Caisse d'assurance contre la maladie des fonds généraux de la Caisse Centrale, c'est-à-dire, ceux provenant des successions vacantes, des coupons prescrits, des livrets périmés, de la subvention de l'Etat en ce qui concerne le paiement d'une partie des frais d'administration et de personnel, etc.

De même qu'à l'assurance contre la maladie, les fonds de la Caisse d'invalidité et de vieillesse, sont placés par la Caisse Centrale, en emprunts ou en effets d'Etat ou garantis par l'Etat, ainsi qu'en immeubles.

II. *Cotisations*

A. *Mode de fixation.*

A la différence de l'assurance contre la maladie où les cotisations sont proportionnelles au salaire et varient avec le salaire quotidien moyen, à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse on a adopté le système d'une cotisation unique et égale pour les trois contribuables de cette assurance. Il n'a donc plus existé le cas de diviser les ouvriers et les artisans en classes de salaires et de cotisations. Tous,

indifféremment du salaire qu'ils reçoivent, sont obligés à l'assurance et paient la même cotisation, comme ils ont droit aux mêmes prestations de la part de l'assurance.

En dehors de l'inconvénient que nous avons signalé en ce qui touche les salariés à grands salaires, de même que pour l'assurance contre la maladie, un autre encore plus important apparaît ici. Bien qu'unique, la contribution à l'assurance ne pèse pas uniformément sur toutes les catégories d'assurés, les uns la supportant beaucoup plus difficilement que les autres. Tel est le cas des industriels à domicile proprement dits et des indépendants, c'est-à-dire ceux qui travaillent aux domiciles de leurs clients, qui ont été considérés comme patrons-artisans ou personnes qui travaillent à leur propre compte et, par conséquent, conformément à l'article 189, tenus de payer tant la part de cotisation du patron que celle de l'ouvrier, bien qu'en réalité ils ne possèdent pas la qualité d'entrepreneurs et travaillent le plus souvent au compte d'autrui. C'est une dérogation du principe de l'assurance roumaine, où le patron doit supporter une partie des charges de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, dérogation qui pèse lourdement sur cette catégorie de contribuables. Ils sont ainsi obligés de payer, à côté de leur propre cotisation, celle de leurs ouvriers et apprentis. Par cette dérogation, les obligations et les charges de l'assurance ne tombent plus sur les véritables patrons. Et même pour les véritables patrons-artisans, la situation est assez difficile. Ils sont en effet obligés de payer leur propre cotisation, c'est-à-dire tant la quote-part du patron que celle de l'ouvrier, de payer ensuite la quote-part du patron pour chaque ouvrier salarié, ainsi que les deux quote-parts pour les pratiquants et pour les apprentis sans salaire. De cette manière, à la cotisation unique de 1.50 lei, la charge du patron est de 3 lei pour sa propre assurance, de 1.50 pour chaque ouvrier salarié et de 3 lei pour chaque pratiquant ou apprenti non salarié.

En tenant compte de la situation parfois très précaire des artisans à domicile et des indépendants de chez nous, évidemment ces charges sont fort lourdes pour eux. Elles ne sont ni équitables en ce qui concerne les artisans à domi-

cile, parce que, du moment qu'ils travaillent pour le compte d'autrui, c'est-à-dire pour un entrepreneur, c'est celui-ci qui devrait être considéré comme patron et obligé, par conséquent, de payer la cotisation patronale de l'artisan à domicile et éventuellement celles pour ses ouvriers et apprentis. Quant aux patrons-artisans proprement dits ou mieux industriels à domicile, la question de l'application équitable de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse est plus difficile, par le fait qu'il faut distinguer entre les grands et les petits patrons d'après le nombre des ouvriers employés. Il s'ensuivrait que pour les petits patrons, c'est-à-dire pour ceux qui n'emploient que 1-2 ouvriers, on crée un régime exceptionnel. Ce régime consisterait, d'après certaines propositions⁴, à mettre à la charge des communes la contribution patronale de l'assurance, en ce qui concerne leurs ouvriers, contribution qui, avec celle de l'ouvrier et de l'Etat, formerait la contribution complète pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

B. *Mode de perception.*

Les cotisations de l'assuré et du patron sont perçues hebdomadairement, pendant que la contribution de l'Etat, fixée à 15 millions de lei par an, est ordonnancée pour le compte de la Caisse Centrale. La perception des cotisations est mise à la charge des patrons qui sont obligés de procurer des corporations une carte-quittance pour chaque engagé et de retenir la cotisation du salaire de la première journée ouvrable pour la semaine entière. Pour les sommes retenues, on applique sur les cartes-quittances les timbres destinés à cette assurance, timbres qui sont ensuite annulés par une estampille portant son nom et la date de l'annulation. Si le patron exerce lui-même un métier de ceux prévus par la loi, il est obligé à son tour, de se procurer une carte-quittance, et d'appliquer les timbres respectifs. Le nom de l'assuré avec les dates et le numéro de la carte-quittance sont inscrits dans un registre par la corporation qui l'a élibérée. La carte-quittance est changée le 1^{er} avril de

4. Docteur V. Madgearu, *op. cit.*

chaque année. Le patron qui ne se conforme pas à ces obligations paiera encore une fois la cotisation pour la première contravention, deux et trois fois pour les deux suivantes. A partir de la 4^e contravention, il est envoyé devant le juge de paix qui peut lui infliger 1-2 mois de prison.

Le patron est responsable de sa cotisation hebdomadaire, ainsi que de celle qu'il doit retenir aux ouvriers. Si l'assuré change de patron, pendant la semaine, le premier patron doit payer toute sa cotisation et retenir aussi celle de l'ouvrier pour la semaine entière. Mais il a le droit d'exiger du patron suivant la quote-part proportionnelle de la cotisation hebdomadaire payée par lui. C'est une disposition sans contenu pratique de la loi de 1912, vu que la modicité des sommes à récupérer dans le cas spécifié n'excitera jamais les patrons à faire de telles diligences.

Les cotisations des assurés, pendant leur service militaire, sont payées par l'État, à condition qu'ils aient contribué régulièrement avant d'entrer au service militaire et de reprendre leur travail après leur libération, dans une des entreprises soumises à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Les cotisations pour les six semaines d'accouchement sont considérées comme payées. Les cotisations hebdomadaires sont revisées tous les dix ans.

C. Système financier.

La formation du fonds a pour base le principe de la mutualité avec le capital aliéné, tant en ce qui concerne la contribution de l'État que celle des patrons, avec les exceptions que nous allons indiquer.

Le législateur roumain s'est éloigné du système allemand sur ce point, c'est-à-dire celui d'après lequel l'État contribue avec une somme fixe pour chaque pension admise. Il a procédé ainsi, de crainte que la charge de l'État ne s'accroisse continuellement et ne pèse sur les budgets avec des sommes difficiles à prévoir. Dans le système adopté, la contribution annuelle de l'État ne peut croître sensiblement que dans le cas d'une agglomération rapide de la population industrielle.

Conformément à l'art. 192, les cotisations de l'assuré sont avec capital réservé :

a) S'il meurt sans avoir obtenu la pension d'invalidité ou de vieillesse, mais ayant au moins 200 semaines de cotisation. Dans ce cas, sa femme ou ses enfants légitimes de moins de 16 ans ont droit à la restitution des cotisations payées par l'assuré décédé.

b) Si la femme assurée meurt après avoir cotisé 200 semaines et sans avoir reçu une pension d'invalidité. Son mari invalide ou, en son absence, ses enfants de moins de 16 ans ont droit, comme dans le cas précédent, à la restitution des cotisations de l'assurée décédée. Ce droit ne peut s'exercer que pendant un an, à partir de la date du décès.

c) Enfin, si la femme qui a cotisé au moins 200 semaines se marie et cesse de travailler, elle peut demander, dans un délai de trois mois après le mariage, la restitution des cotisations payées par elle.

Mais, dans tous ces cas, les cotisations du patron et de l'État, qui sont avec capital aliéné, restent au profit du fonds de pensions. Dans le calcul des cotisations, nécessaires à la constitution des pensions, on a tenu compte des intérêts qu'on pouvait obtenir du placement des fonds provenant de ces cotisations, de la mortalité des assurés, de la fréquence de l'invalidité chez les assurés, de la mortalité des invalides pensionnaires et de la répartition des assurés au moment de la mise en application de la loi, d'après leur âge. En prenant en considération tous ces éléments et spécialement les tableaux de mortalité des assurés et des invalides, ainsi que ceux de la fréquence de l'invalidité, on a calculé la valeur à ce moment-là de toutes les pensions qu'on prévoyait devoir être payées dans l'avenir, en vertu de cette loi. On a calculé ensuite la cotisation annuelle de telle manière que la valeur d'alors de toutes les cotisations qu'on prévoyait devoir être encaissées dans l'avenir en vertu de la loi, soit égale à la valeur des pensions au même moment.

En d'autres termes, on a calculé d'abord les obligations ou le passif de l'assurance et on a estimé la cotisation de façon que l'actif de l'assurance soit égal au passif. Les intérêts produits par le capital qui sera constitué avec les

cotisations hebdomadaires courantes, doivent être suffisants pour le paiement des pensions viagères présentes et futures, dont le nombre devait s'accroître, ainsi que pour le recouvrement des autres frais. Les bases statistiques qui ont servi au législateur de 1912, étant empruntées dans leur majorité aux autres peuples et spécialement aux allemands, par ce que chez nous il n'avait pas existé jusqu'alors des assurances sociales fondées sur des bases techniques, la loi a prévu une revision des calculs tous les 10 ans. De cette façon on pouvait établir à l'avenir un équilibre de tous les frais qu'on prévoyait découler de l'assurance et des revenus probables provenant des cotisations des assurés, des patrons et de l'État.

Le cadre d'un ouvrage comme celui-ci ne nous permet pas d'entrer dans la technique des calculs que nécessiterait cette question. D'ailleurs, comme il ne s'agit pas d'une innovation de la loi roumaine, le système étant à peu de différences, le système classique en la matière, nous nous contentons de l'énoncer seulement, de la manière dont nous l'avons fait ci-dessus.

Les événements nationaux et internationaux, qui ont succédé à l'année 1912 et qui ont provoqué les temps anormaux que nous traversons aujourd'hui, ont empêché la réalisation de beaucoup de prévisions de la loi, parmi lesquelles on compte, en premier lieu, le fondement technique de notre assurance.

La dépréciation monétaire obligeant le législateur à apporter les augmentations de 1920 et de 1924, à savoir la multiplication par 10 des cotisations et par 40 de la pension, l'entière base financière de l'assurance a été changée. C'est ainsi qu'avec les fonds actuels on couvre à peine les frais annuels nécessaires pour le paiement des pensions en cours, les frais pour la prévention de l'invalidité et ceux d'administration.

On a donc passé du système de la capitalisation à celui de la répartition pour toute la durée de la situation économique actuelle. Quand les fonds ne seront plus suffisants pour couvrir le paiement des pensions, il n'existera d'autre remède que celui de l'augmentation des cotisations,

en faisant d'abord toutes les compressions budgétaires possibles. La loi roumaine ne prévoit pas la réassurance.

§ 3. - LES DROITS DES ASSURÉS.

La Caisse Centrale accorde aux assurés des pensions de vieillesse et des pensions d'invalidité par maladie, les deux ayant caractère obligatoire, ainsi qu'assistance médicale et prévention contre l'invalidité, à caractère facultatif.

Pour avoir droit à la pension de vieillesse, l'assuré doit avoir l'âge de 65 ans accomplis et avoir contribué au moins 1200 semaines. Le législateur roumain a apprécié qu'à partir de cet âge, l'ouvrier, sans être invalide, n'a plus la vigueur normale pour travailler et ne peut plus exercer, d'une façon habituelle, sa profession.

La loi a prévu comme disposition transitoire que, ceux ayant 41 ans accomplis et 65 ans non accomplis au moment de la mise en application de la loi, recevront la pension de vieillesse sans avoir contribué 1200 semaines, mais à condition de contribuer jusqu'à l'accomplissement de l'âge de 65 ans, au moins 48 semaines par an, à partir de la mise en application de la loi.

Cette limite d'âge pour la mise à la pension des ouvriers a été considérée comme exagérée, comme une offense pour la masse ouvrière qui, bien que plus exposée aux dangers et à l'épuisement, a été fixée néanmoins à un âge plus avancé de retraite à la pension que les autres pensionnaires de l'État roumain. On préconisait l'âge de retraite à 60 et même 55 ans. Mais, vu la conception du législateur roumain sur ce point, la question de la limite d'âge pour la mise à la retraite ne présentait pas un intérêt trop grand pour les ouvriers.

Nous avons déjà montré que, dans le système adopté, on a cherché à s'éloigner de la conception latine sur la retraite du champ de travail à un certain âge, indifféremment du pouvoir de travail de l'ouvrier. Ce qu'on a visé, en premier lieu, a été la retraite pour invalidité et non pas pour vieillesse. On a donné à la notion d'invalidité la plus large interprétation. On a considéré ainsi invalide non

seulement celui qui a réellement une invalidité physique, mais tout ouvrier qui, sans avoir une telle invalidité, à cause de son état physique en général, a perdu une partie de sa capacité de travail. Voilà les véritables pensionnaires de la loi roumaine au premier rang et ensuite seulement les ouvriers arrivés à l'âge de 65 ans. La vieillesse n'a été considérée que comme une présomption d'impuissance, la préoccupation du législateur étant absorbée spécialement par la question de l'invalidité par maladie. On a pensé que on stimulera au travail, en évitant la mise à la retraite des ouvriers encore en vigueur, uniquement pour le motif d'avoir atteint une certaine limite d'âge.

Le législateur roumain a adopté ensuite ce système pour des motifs financiers. Dans notre pays, avec une mortalité infantile beaucoup supérieure en 1912 à celle des pays occidentaux, la mortalité était relativement réduite après l'âge de 60 ans. La statistique montre que sur 100.000 enfants nés, 40.000 mouraient jusqu'à l'âge 16 ans et du reste, 24.000 arrivaient à l'âge de 60 ans. Parmi ces derniers, on en a trouvé quelques-uns qui avaient dépassé 100 ans. Il résulterait que sur 60.000 entrés dans le champ du travail à 16 ans, 24.000 restent vivants à 60 ans, c'est-à-dire presque 50 % qui devraient être pensionnés. Cela créerait une surcharge exagérée de l'assurance et, par conséquent, une majoration des cotisations difficile à supporter.

C'était un motif assez sérieux pour le législateur d'admettre en principe le pensionnement pour invalidité et non celui pour vieillesse. Par ce moyen, on accordait à un homme âgé mais valide et encore en état de travailler, un petit secours à l'âge de 65 ans. Si à cet âge il devient invalide, dans le sens qu'il ne peut plus travailler ou qu'il gagne moins qu'auparavant, on lui accorde la pension d'invalidité.

Vu ces arguments, il est évident que le fait d'avoir abaissé l'âge ne présentait pas un grand intérêt pour cela que, si l'ouvrier ne pouvait plus travailler à 55 ou à 60 ans, il recevra la pension d'invalidité qui, d'après ce système, pourra représenter une somme beaucoup plus grande

que dans le cas où, indifféremment du pouvoir de travail de l'ouvrier, celui-ci serait automatiquement pensionnaire à l'âge indiqué et surchargerait ainsi le budget de l'assurance. Certainement, dans un tel système, la question de la limite d'âge devient secondaire, la plus haute préoccupation étant celle de l'assurance contre l'invalidité, c'est-à-dire l'assurance de ceux qui tombent victimes sur le champ du travail.

La statistique montre, en 1912, pour un vieux de 65 ans, pensionnaire, 13 invalides. Or, sans doute que l'intérêt de la société n'était pas d'assurer ce vieux encore capable de travailler, au prix du sacrifice des 13 invalides par maladie, 13 ouvriers tombés invalides à cause du travail.

Tout en appréciant les arguments qui militent en faveur du système adopté par le législateur roumain, nous sommes néanmoins obligés de reconnaître qu'il aurait été plus équitable d'augmenter un peu l'effort financier de l'État et de fixer ainsi à 60 ans l'âge de retraite des ouvriers. C'est l'âge où se sont arrêtées quelques-unes des législations les plus modernes, dont celle française du 5 avril 1928, qui, par son article 13, garantit une pension de retraite au salarié qui a atteint l'âge de 60 ans. Or, il est reconnu que l'ouvrier roumain vit dans des conditions beaucoup inférieures à celles des ouvriers français, en menant une vie pleine de privations qui le font vieillir plus tôt. Dans un État nouveau comme le nôtre, on a eu besoin d'un surplus de travail de la part des citoyens, pour se rapprocher du niveau des nations civilisées, circonstance qui a contribué à nous faire supporter plus difficilement la fatigue de l'âge et à vieillir plus tôt qu'ailleurs. Ce fait a été reconnu officiellement déjà en 1921, pour les ouvriers des chemins de fer qui, conformément à l'article 46 de la loi pour l'organisation de la Caisse du Travail C.F.R., ont droit à la pension à l'âge de 57 ans. Cette disposition a été maintenue dans le même sens par la loi du 30 avril 1930, loi créant la Caisse Autonome pour la protection et le secours du personnel C. F. R. — Ce principe établi, voyons quels sont les bénéfices des assurés dans les deux cas et dans quelles conditions ils leur sont accordés.

Nous avons déjà dit qu'un ouvrier à 65 ans a droit à une pension, s'il a contribué 1200 semaines. La pension est accordée à cet âge, même si l'ouvrier est encore capable de travailler. Elle consiste dans une somme invariable qui, d'après la loi de 1912, était de 150 lei et qui est égale à la partie fixe de la pension d'invalidité, c'est-à-dire sans être en rapport avec le salaire ou le temps de cotisations. Si l'assuré qui a obtenu la pension de vieillesse devient invalide, sa pension est augmentée avec autant de fois 0.10 lei que de semaines il a cotisé au-delà des 200 semaines obligatoires pour obtenir la pension d'invalidité. La pension de vieillesse a pour but d'aider l'ouvrier âgé mais encore capable de travailler, pour pouvoir ménager ses forces et devenir invalide aussi tard que possible. Plus intéressante dans la loi roumaine est la pension d'invalidité. Elle s'accorde à tout assuré et sans condition d'âge, s'il fait la preuve qu'il est dans l'impossibilité permanente de travailler et s'il a cotisé au moins 200 semaines, dont 16 au minimum pendant chaque année. Cette pension s'accroît avec le temps cotisé, pour stimuler les ouvriers à travailler aussi longtemps que possible, de façon qu'en arrivant invalides, ils jouissent d'une pension plus grande. On considère comme invalide permanent l'assuré qui prouve qu'à cause de son infirmité, acquise à la suite d'une maladie ou d'un accident n'entrant pas dans le cadre de l'assurance contre les accidents, son gain est réduit de $\frac{2}{3}$ de ce que gagne un autre assuré bien portant de la même catégorie.

On considère comme invalide temporaire celui qui se trouve dans la continuation de la maladie pour laquelle il a reçu ses droits pendant 16 semaines de la Caisse d'assurance contre la maladie. C'est une condition plus difficile que pour invalidité permanente, par cela que le malade n'a aucun gain. Pourtant, par une large interprétation de la loi, on a admis des pensions d'invalidité passagères pour ceux ayant des maladies chroniques qui leur réduiraient temporairement de $\frac{2}{3}$ leur salaire, par comparaison à un assuré bien portant. La durée de cette incapacité passagère est fixée par la commission médicale qui, après l'écoulement de ce terme, examinera de nouveau l'assuré

et donnera son avis, en décidant s'il est encore capable de travailler ou bien si ce n'est pas le cas de lui servir la pension définitive d'invalidité. Dans le premier cas la pension d'invalidité cesse. D'ailleurs, dans les deux cas, la commission médicale peut à tout moment reviser l'évaluation de l'incapacité.

Si l'assuré n'a pas contribué annuellement au moins 16 semaines, il perd le droit de pension et ne l'obtient de nouveau que s'il contribue 200 autres semaines, dont au moins 16 pendant chaque année. Le minimum de temps pour obtenir la pension d'invalidité permanente ou temporaire est donc de 4 ans pour un assuré qui a cotisé régulièrement. On ne tient pas compte du temps où l'assuré étant malade, chômeur ou ayant d'autres occupations qui n'entrent pas dans le cadre de l'assurance, n'a pu cotiser. L'assurance est considérée dans ces cas interrompue et les droits de l'assuré cessent, pour ne renaître qu'au moment où il recommencera le travail et, par conséquent, le paiement des cotisations.

La pension annuelle d'invalidité permanente ou temporaire se compose d'une somme fixe annuelle de 150 lei et d'une autre variable qui s'accroît par rapport au nombre des cotisations hebdomadaires, à savoir autant de fois 0.10 lei que de semaines a cotisé l'assuré au-delà des 200 semaines obligatoires. Ainsi, conformément à cette règle, les pensions d'invalidité qui pourront être obtenues à différents termes de cotisations sont :

a) 150 lei par an pour ceux qui deviendront invalides après 200 semaines de cotisation ;

b) 180 lei par an pour ceux devenus invalides après 500 semaines, (10 ans) de cotisation ;

c) 230 lei par an pour ceux ayant mille semaines (20 ans) de cotisation ;

d) 370 lei par an pour ceux qui ont cotisé 2400 semaines, c'est-à-dire régulièrement à partir de 16 jusqu'à 65 ans.

La pension d'invalidité commence à la date de l'enregistrement de la demande et celle de vieillesse au premier du mois qui suit le jour où l'assuré a accompli l'âge de 65 ans.

L'assuré n'a pas droit à la pension d'invalidité s'il s'est

causé intentionnellement l'infirmité ou si cet état est la suite d'un délit ou d'un crime constaté par une sentence judiciaire. Dans ce dernier cas, si l'assuré a sa famille en Roumanie et l'a entretenue de son travail, la Caisse Centrale servira la pension, partiellement ou totalement, aux membres de la famille qui n'ont pas été complices.

Par une loi de 1920, on a accordé aux pensionnaires de vieillesse et d'invalidité une première augmentation de 200 %.

Comme par la loi de juin 1924 les cotisations de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse ont été aussi augmentées, on a accordé aux pensionnaires une nouvelle augmentation provisoire de cherté, dont le quantum devait être décidé par le Ministère du Travail, après l'avis du Conseil près la Caisse Centrale et qui, par une décision ministérielle du mois de juillet 1924, a été fixée comme il suit :

La pension de vieillesse à 500 lei par mois ;

La pension d'invalidité à 500 lei par mois comme partie fixe et une somme égale avec autant de fois 3 lei que de semaines de cotisation a en plus l'invalidé, au-delà des premières 200 semaines prévues pour faire naître le droit de pension d'invalidité, comme partie variable.

Ce minimum d'existence, que le législateur aurait voulu fixer, jusqu'à une époque assez récente, était loin de donner la possibilité même au plus modeste ouvrier, de faire face convenablement à ses besoins. Néanmoins, il se peut que dernièrement, grâce à ce malheur social qu'on appelle chômage, et qui commence à se faire voir chez nous aussi et grâce à une baisse vertigineuse de prix pour les articles de première nécessité, ce minimum d'existence soit devenu réel. Cela d'autant plus qu'au point de vu financier il constitue un effort pour l'assurance, en tenant compte que, pendant que la contribution des intéressés n'a été multipliée que 10 fois, la pension est 40 fois plus grande par rapport à celle d'avant-guerre. Cependant, pour que la pension accomplisse véritablement son rôle social, il ne suffit pas qu'elle soit réelle, c'est-à-dire adaptée à l'indice actuel de cherté de vie, mais encore équitable, donc en

rapport direct avec le salaire des différentes catégories d'ouvriers, comme il arrive dans certaines législations qui divisent les cotisations et les pensions en plusieurs classes. Il est vrai que cela tient encore à d'autres circonstances. Dans une première étape en matière d'assurances sociales, et c'est le cas de notre pays, on admet un minimum de charges pour l'industrie, c'est-à-dire autant qu'il faut pour garantir aux ouvriers un petit secours qui les empêche de mendier. Cela aussi bien pour encourager le développement normal de l'industrie que pour ne pas détruire en germe le sens de prévoyance et d'économie chez les ouvriers. C'est dans le même but que le législateur a prévu l'assurance supplémentaire, en donnant la possibilité et en encourageant les ouvriers qui veulent s'assurer une vie meilleure.

Dans une deuxième étape, on commence à tenir compte, comme en Allemagne par exemple, du train de vie des différentes catégories de salariés, en créant des classes de cotisations et de droits. Chez nous, on n'y est pas encore arrivé. C'est un desideratum que probablement la crise économique actuelle ne pourra traduire bientôt en réalité. Espérons toutefois que la prochaine réforme des assurances sociales trouvera le moyen de donner la possibilité à ceux qui vieillissent sur le champ du travail, de vivre convenablement, même après l'avoir quitté.

La pension d'invalidité cesse au moment où le pensionnaire invalide guérit et devient de nouveau capable de travailler, chose constatée par le médecin de la Caisse Centrale. Elle est suspendue pendant que le pensionnaire subit plus d'un mois de prison ou pendant qu'il n'a pas sa résidence habituelle en Roumanie.

Dans le premier cas pourtant, par analogie à celui déjà cité, la pension peut être accordée, totalement ou partiellement, à ceux des membres de la famille qui n'ont pas été complices de l'infraction pour laquelle le titulaire de la pension a été condamné et à condition qu'ils habitent en Roumanie et d'avoir été entretenus par le condamné, de son travail.

Le droit, qu'aurait l'assuré aux dommages-intérêts

pour invalidité causée par les tiers, revient à la Caisse Centrale jusqu'à la concurrence des sommes que celle-ci aurait à payer comme pension. On ne peut jamais demander la restitution d'une somme déjà payée, quel que fût le motif qui ferait cesser le droit de pension.

Si l'assuré, après avoir fait la demande de pension de vieillesse ou d'invalidité, meurt avant d'avoir reçu la pension, les sommes mensuelles auxquelles il aurait droit jusqu'au jour du décès, seront données à la veuve ou, en son absence, aux enfants de moins de 16 ans. Enfin, la pension ne peut être ni poursuivie, ni cédée.

La procédure pour l'obtenir est, comme nous l'avons déjà vu, celle prévue par l'article 222 et suivants. L'assuré ayant droit d'obtenir une pension fait sa demande à la corporation, en déposant un certificat médical, une preuve pour les cotisations payées chaque année et un extrait de naissance.

La corporation envoie le dossier à la Caisse Centrale qui vérifie les actes et exige, au besoin, qu'ils soient complétés.

Une commission formée des membres du Conseil donne une décision sur chaque cas présenté. Contre cette décision on peut faire appel à la commission d'appel.

En ce qui concerne les secours d'enterrement, la loi, à la différence de l'assurance contre la maladie, ne prévoit rien pour les assurés contre la vieillesse et l'invalidité. Cependant, le Conseil de la Caisse Centrale accorde aussi, à la majorité de ces pensionnaires, des secours d'enterrement.

En examinant la situation de diverses catégories, nous trouvons que les pensionnaires par vieillesse qui continuent à travailler, sont assurés contre la maladie et, par conséquent, en cas de décès, les successeurs reçoivent les secours d'enterrement.

Les pensionnaires temporaires étant malades en continuation de la maladie, restent membres de cette assurance, de façon qu'en cas de décès on accorde aux successeurs le secours d'enterrement.

Seuls les invalides permanents sont exclus de l'assurance contre la maladie, par le fait qu'ils sont devenus pour toujours incapables de travailler. En conséquence, ils n'ont pas droit au secours d'enterrement. Néanmoins, comme

nous venons de le dire, le conseil de la Caisse Centrale décidé qu'on apprécie d'un cas à l'autre et qu'on accorde le secours d'enterrement, d'après les circonstances et les disponibilités, même à cette catégorie d'assurés.

Le quantum des secours est celui de la classe supérieure où l'assuré a cotisé pour maladie dans les dernières 10 semaines avant de tomber malade. Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que ces classes sont au nombre de cinq et que le secours d'enterrement varie entre 2000 et 5000 lei, d'après la classe respective.

Avant de finir ce chapitre, nous trouvons opportun de rappeler que la loi sur les Assurances sociales organise aussi, par quelques dispositions, la prévention de l'invalidité. On prend une série de mesures de nature à empêcher l'accroissement du nombre des invalides et de surcharger ainsi le budget de l'assurance. Un fonds assez important est destiné annuellement pour la prévention et pour la lutte contre l'invalidité. A la différence des autres législations où la loi des assurances ouvrières ne prévoit que le cas d'invalidité totale et absolue par maladie, chez nous on prescrit encore l'invalidité partielle par maladie.

Suivant le système allemand et dans ce but, on a mis d'accord la loi, en ce qui concerne les secours pour cause de maladie, et les secours ou pensions pour les cas d'invalidité partielle. C'est ainsi qu'un ouvrier, qui tombe malade, est secouru dans les premières 16 semaines par la Caisse de maladie, qui est obligée de lui donner tous les soins, tant pour la guérison de la maladie (traitement curatif) que pour la prévention des conséquences de la maladie (traitement préventif). Si la maladie persiste encore après ce terme, il est transféré au compte de la Caisse d'invalidité qui a tout intérêt à prendre des mesures pour éviter la prolongation de la maladie et, par conséquent, une invalidité partielle ou totale permanente. Elle peut obliger le malade à aller dans une localité de bains ou d'air, ou bien à accepter d'être traité dans un sanatorium, pour qu'il ne devienne pas invalide.

L'art. 173 va plus loin : la Caisse Centrale, dit cet article, s'il y a crainte qu'un assuré malade puisse tomber en inca-

pacité permanente de travail, même avant l'expiration des 16 semaines, pourra disposer l'application du traitement prévu par l'art. 119⁵, c'est-à-dire de l'interner dans un hôpital ou sanatorium.

Dans ce cas, la Caisse de maladie doit rembourser à la Caisse d'invalidité les frais qu'elle a faits avec ce traitement.

Si l'assuré est blessé par accident, la Caisse Centrale peut prendre à tout moment la même mesure, les frais incombant à l'Association Patronale.

La Caisse Centrale peut, conformément à l'art. 174, à la suite de la demande de l'invalidé, le placer dans un asile, au lieu de lui servir la pension, si l'invalidé s'oblige à rester là au moins trois mois.

De tout cela on voit que, dans le système roumain d'assurance contre l'invalidité, la question de la prévention occupe une première place. Les fonds, qui sont dépensés annuellement pour l'entretien dans les sanatoria et généralement pour la prévention de l'invalidité, dépassent de beaucoup ceux destinés pour l'allocation des pensions de vieillesse et d'invalidité.

Les dirigeants des assurances sociales de Roumanie ont tenu compte que le haut but social des assurances ouvrières est de poursuivre le maintien des ouvriers en bonne santé et le plus longtemps au champ du travail et non pas de créer des pensionnaires, dont les pensions sont presque toujours au-dessous du niveau d'une bonne existence.

L'intérêt d'une nation est d'ailleurs d'avoir des hommes valides qui puissent travailler et non pas des invalides, fussent-ils même assurés contre la misère. Guidée par cette préoccupation, la Caisse Centrale a acquis des sanatoria dans les stations balnéaires et climatiques avec une réputation bien établie, où les malades envoyés pour un traitement curatif ou préventif reçoivent gratuitement habitation, nourriture, transport, traitement médical et chirurgical.

5. Article 119. — Il ne faut pas le consentement du malade, pour être traité dans un hôpital, si : a) la nature de la maladie nécessite un traitement qui n'est pas possible en famille ; b) La maladie est contagieuse ; c) Le malade a enfreint, d'une façon répétée, les ordres du docteur qui le soigne ; d) Son état ou sa conduite nécessite une surveillance continue... etc...

CHAPITRE IV

AUTRES ASSURANCES SOCIALES PRÉVUES PAR DES LOIS SPÉCIALES

En dehors des assurances traitées dans les chapitres précédents, organisées par la loi générale d'assurances sociales de 1912 et par les différentes lois trouvées en vigueur dans les provinces recouvrées, lois applicables spécialement à la population ouvrière de l'industrie et des métiers, il existe encore en Roumanie une série d'autres institutions similaires concernant certaines catégories de salariés, soit publics, soit particuliers. Nous examinerons dans ce chapitre l'organisation et le champ d'application de quelques-unes de ces institutions qui sont les plus importantes.

§ I. LA CAISSE GÉNÉRALE DE PENSIONS DES FONCTIONNAIRES PUBLICS.

Nous commençons par la plus remarquable de ces organisations, celle des fonctionnaires publics. C'est une institution importante non seulement par le chiffre de ses membres, mais surtout par celui de son budget qui dépasse 5 milliards de lei, c'est-à-dire presque 1/4 du budget général actuel de l'Etat roumain. Elle est encore importante par le fait d'englober les fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes du territoire entier du pays, constituant ainsi le premier essai d'unification dans ce domaine. Le dernier statut juridique de cette caisse est établi par la loi générale des pensions du 14 avril 1925, complétée par le règlement décrété le 10 octobre de la même année et remplaçant la loi générale des pensions de 1902

avec ses modifications ultérieures, ainsi que les lois de pensions des territoires recouverts, encore en vigueur jusqu'à la mise en application de la nouvelle loi¹.

Le but de cette loi a été non seulement d'unifier pour toute la Roumanie les différentes lois de pensions, mais encore celui d'améliorer la situation des fonctionnaires publics par l'augmentation du *quantum* de pension et de simplifier les formalités. Il est regrettable que les prévisions fort optimistes du législateur de 1925 aient souffert bientôt un cruel démenti. A l'époque où on légiférait, la situation économique du pays étant encore assez prospère, on espérait un brillant avenir pour l'institution qu'on créait².

La crise générale qui a atteint la Roumanie presque autant que l'entière Europe centrale, a empêché que l'élan législatif se traduise en réalité pratique. C'est ainsi que la Caisse Générale des Pensions n'a changé que son statut juridique, les disponibilités financières restant presque les mêmes que dans le passé³.

1. En 1902, quand on a voté en Roumanie la première loi générale de pensions, il y avait non moins de 29 lois de pensions concernant toutes les catégories de fonctionnaires publics. A partir de 1902, et jusqu'à la nouvelle loi de 1925, les modifications et les nouvelles législations imposées par la guerre et par la situation économique après guerre tendaient à dépasser ce chiffre.

2. « Et j'ai la ferme conviction, que ce système de « l'assurance collective » qui est une innovation admirable, dans un délai plus bref que nous ne le croyons, donnera des résultats extraordinaires.

Il ne s'écoulera, Messieurs, ni 5 ou 6 ans et les fonctionnaires, à qui on retient aujourd'hui pour la Caisse de pensions, arriveront à être dégrevés de telles retenues : par la subvention annuelle de l'Etat, par le 1/2 % du budget général des revenus de l'Etat et par l'intérêt ou le revenu de la « réserve mathématique ». Plus encore, j'ai la croyance que même ce maximum de pension, prescrit dans l'article 10 par esprit de prévoyance, pourra être écarté. » (Mr. N. G. Popovici. *Débats parlementaires*).

3. Dans l'ancien temps, alors que le droit de pension n'était pas connu chez nous, le secours des fonctionnaires publics, après l'expiration de leur service, était basé sur l'idée de pitié. Les vieux fonctionnaires étaient aidés, comme tous les pauvres, du tronc — la boîte des pitiés — dont nous avons parlé dans la première partie de notre étude. C'est à peine au commencement du XIX^e siècle qu'on a introduit dans les Principautés Roumaines un régime de pension pour les fonctionnaires publics. Cependant la pension n'était pas considérée comme un droit, mais comme une récompense de l'Etat. Sous cette forme elle se transmettait toutefois à la veuve et aux enfants. Ce régime s'appliquait à une catégorie seulement de fonctionnaires, ceux nommés par le décret du souverain et à partir d'un quantum de salaire. Il a été généralisé dans la seconde moitié du XIX^e siècle, époque où on a commencé à faire en même temps des retenues de 10 % sur les salaires.

L'accroissement du nombre des fonctionnaires produisant des difficultés

Jusqu'en 1925, elle formait, comme dans beaucoup d'autres Etats, une direction du Ministère des Finances, s'alimentant du budget de l'Etat. Par la loi actuelle, elle devient une institution autonome, avec tous les caractères d'une caisse d'assurances. Sa conduite et son administration, dans le sens le plus large, sont confiées à un conseil d'administration composé de 13 membres nommés par décret royal pour un délai de 4 ans avec droit de renouvellement, à la suite de la proposition du Ministère des Finances. Au moment de la constitution de la Caisse des pensions, l'Etat lui a transmis un passif très important, spécialement en ce qui concerne les territoires recouvrés, les invalides, les veuves et les orphelins de guerre. Pour ces catégories de pensionnaires, l'Etat doit verser annuellement à la Caisse une somme assez appréciable. Le système financier préconisé par la loi est celui de la capitalisation collective. De cette façon, les sommes déposées par le fonctionnaire décédé avant d'avoir droit à la pension, ou par celui qui a perdu ce droit, passent à la masse commune de la caisse et profitent à la collectivité des fonctionnaires. La Caisse Générale des Pensions est personne juridique, étant représentée en justice par son directeur général. Elle est administrée par un budget spécial approuvé par l'Assemblée des Députés et publie annuellement un bilan dans le Journal Officiel. Le capital de réserve, les excédents budgétaires et tous autres revenus sont placés en effets publics et sont déposés à la Caisse des dépôts et des Consignations. Ce capital forme la réserve mathématique de la Caisse et constitue le fonds nécessaire pour assurer le paiement des pen-

à la trésorerie, les retenues ont été augmentées à 15 et même 20 % en 1872, réduisant en même temps les pensions des successeurs. Les étrangers, bien que admis dans les fonctions de l'Etat, n'avaient droit à la pension que s'ils se naturalisaient. A partir de 1868, les lois des pensions se succèdent à courts intervalles, comprenant au fur et à mesure toutes les catégories de fonctionnaires civils, militaires et ecclésiastiques. Il y avait ainsi, nous l'avons dit, 29 lois de pensions en 1902. Vu cet état de la législation, les difficultés de pensionnement, tant en ce qui concerne les calculs que la procédure, donnaient naissance à de nombreux procès. La loi de 1902 a eu le but d'unifier ces législations, d'améliorer la situation des fonctionnaires en ce qui concerne le droit à la pension et de se mettre d'accord avec la jurisprudence en la matière. Cette loi, souvent amendée ultérieurement est restée en vigueur jusqu'en 1925.

sions. Quand le fonds constituera une réserve suffisante pour assurer le fonctionnement normal du système de capitalisation collective, une fraction de ce fonds pourra être placée en immeubles ou en œuvres d'assistance au profit des pensionnaires. Les pensions sont garanties par l'Etat qui est obligé de verser à la Caisse Générale des Pensions, la valeur de la réserve mathématique correspondant aux droits de pensions liquidés ou en formation jusqu'en 1925. Cette subvention est fixée provisoirement à partir du 1^{er} Janvier 1926 à 0,5 % du budget total de l'Etat. Les pensions de guerre doivent être prévues comme un fonds à part dans le budget de l'Etat. Les revenus de la Caisse des Pensions sont constitués par : les retenues de 10 % sur les salaires des fonctionnaires ; 1/4 du salaire des premiers deux mois pour les fonctionnaires nouvellement nommés ou réintégrés en fonctions ; la différence du salaire pour un mois des fonctionnaires promus ; les économies des fonctions vacantes ; les amendes disciplinaires des fonctionnaires ; les amendes des contraventions de toute sorte qui reviennent à l'Etat ; 1 % du budget brut des départements et des communes ; les intérêts du capital disponible du fonds de la Caisse des Pensions ; les subventions de l'Etat, des départements et des communes ; les donations, les legs et tous autres revenus non prévus. Les autorités qui ne verseront pas les revenus spécifiés, seront poursuivies par voie d'exécution. Les frais de la Caisse des Pensions consistent dans les pensions et les secours dus par les lois antérieures ou par la loi actuelle, dans les pensions viagères ou les récompenses nationales, dans les frais d'administration ou ceux d'assistance, ainsi que dans les assurances supplémentaires. Les fonctionnaires civils, militaires ou ecclésiastiques peuvent obtenir les droits de pensions s'ils ont la limite d'âge ou s'ils ont servi au moins 35 ans effectifs. Cette limite d'âge est de 57 ans pour les fonctionnaires civils et de 65 pour les ecclésiastiques. L'âge varie d'après le grade pour les militaires et les magistrats et il est prévu par lois spéciales pour certaines catégories de fonctionnaires⁴.

4. Professeurs universitaires, aviateurs, sous-officiers, mécaniciens de chemin de fer, etc...

Les fonctionnaires qui se retirent avant d'avoir accompli l'âge de pension ou le terme de service conservent leur droit à la pension s'ils ont une ancienneté de 25 ans de service. Mais ils ne peuvent se faire reconnaître ce droit qu'alors qu'ils auront atteint la limite d'âge pour la pension ou à la date du décès, pour leurs successeurs. Le temps effectif de mobilisation, dans la période de guerre et celui passé dans le personnel navigant dans l'aéronautique militaire, est considéré double dans le calcul de la pension. On accorde une réduction d'âge à la pension pour les fonctionnaires accomplissant des fonctions qui par leur nature mettent la vie en danger ou épuisent prématurément leurs forces. Les droits de pension pour l'ancienneté sont calculés en comptant pour les premiers dix ans 25% de la moyenne des salaires de base reçus dans les derniers trois ans de service, et pour chaque année servie en plus de ce terme on ajoute une augmentation de 3% de la même moyenne jusqu'à 35 ans. On fait exception pour certaines catégories de fonctionnaires en leur appliquant un traitement spécial, plus favorable, qui va jusqu'à une pension égale à la dernière rétribution. Il est de même fixé un maximum de pension. Des régimes différents de pensions sont établis pour les infirmités acquises pendant ou à cause du service, infirmités qui donnent droit aux secours alors qu'un fonctionnaire est mis à la retraite avant d'avoir accompli le terme de 10 ans de service pour pouvoir être mis à la pension. Si dans les mêmes cas, le fonctionnaire a le minimum de terme de service, sa pension est de 40% de la dernière rétribution pour un temps jusqu'à 10 ans, augmentée de 3% pour chaque année qui dépasse ce terme. Il est à remarquer que dans certains cas (ex. la tuberculose) le fonctionnaire reçoit pendant 3 ans le salaire intégral, quelle que soit son ancienneté dans le service. La pension se transmet, aux successeurs (veuve et enfants) du fonctionnaire dans certaines proportions.

En plus des droits établis par la loi générale des pensions, le Statut des Fonctionnaires Publics accorde, en cas de décès, à la famille du fonctionnaire décédé comme indemnité d'enterrement, une somme égale à la rétribution pour trois mois, quelle que soit l'ancienneté dans le service.

De cet exposé sommaire de la loi générale des pensions on voit que le législateur roumain de 1925 a été assez généreux avec les fonctionnaires publics. Si la situation économique du pays n'avait pas changé presque brusquement après cette date, la Caisse Générale des Pensions aurait pu réaliser un programme digne de sa mission, programme qui comprenait la tendance de mettre le fonctionnaire à la retraite avec sa dernière rétribution, ainsi qu'une belle œuvre d'assistance sociale avec asiles, hôpitaux, sanatoria, maisons de retraite pour vieillards, etc, etc. Mais au grand regret des intéressés, les vicissitudes de l'époque ont empêché cette haute institution de s'organiser sur des bases techniques d'assurances. La loi de 1925 prévoyait la constitution d'un fonds de réserve pour garantir les pensions, fonds qui, alors qu'il aurait été assez grand pour représenter une fraction aussi importante que possible, de la réserve mathématique des pensions, aurait pu donner la possibilité à la Caisse d'être réorganisée comme une institution d'assurance. Or ce fonds, qui pour atteindre le but poursuivi, aurait dû se chiffrer à une respectable somme d'au moins 20 milliards de lei, est aujourd'hui de 100 millions à peine. Dans cette situation, il est sûr que pour le moment et qui sait pour combien de temps encore, il ne peut être question de réaliser les prévoyances si optimistes du législateur de 1925. Pour illustrer la situation actuelle de la Caisse Générale des Pensions, il est suffisant de montrer que de la somme de plus de 5 milliards de lei payés annuellement aux pensionnaires, moins d'un tiers provient de la contribution des fonctionnaires, c'est-à-dire des retenues mensuelles pour les pensions. Le reste de plus de 3 milliards sont versés chaque année à la Caisse des Pensions du budget de l'Etat ou de ceux des institutions publiques. C'est une preuve sur mille que, étant donnée l'instabilité économique de l'époque actuelle, on ne peut légiférer en matière financière que pour le présent. Tout essai de prévoyance pour l'avenir est facilement et rapidement démenti.

§ 2. LA CAISSE AUTONOME POUR LA PROTECTION ET LE SECOURS DU PERSONNEL C. F. R.⁵.

Déjà avant la guerre les Chemins de fer avaient une Caisse de secours pour le personnel et une Société pour le secours des orphelins. Mais comme ces institutions ne leur offraient pas une protection assez efficace, les salariés ont senti la nécessité de se solidariser en constituant des sociétés de secours mutuel comme « Expresul et « Locomotiva », société peuplées d'un grand nombre de membres, avec des filiales dans tout le pays et avec des capitaux importants.

Cependant, la Caisse de Secours existant avant 1912 et fonctionnant en conformité avec le règlement d'organisation des C. F. F., faisait l'assurance contre la maladie et contre les accidents, ainsi que pour pension d'invalidité et de vieillesse, pour tout le personnel qui n'entrait pas à la Caisse Générale des Pensions, et qui avait un caractère de permanence. Les ouvriers temporaires n'en profitaient donc pas.

Les fonds de la Caisse de Secours étaient constitués par une contribution de 10% dont 5% de l'ouvrier et 5% des C. F. R. La forme de cette institution était primitive et les pensions accordées assez faibles. La loi générale sur les assurances sociales de 1912, tout en laissant fonctionner l'assurance-maladie, a unifié le régime des accidents, bien entendu, sans que les C. F. R. entrent dans l'Association Patronale. Comme toute institution d'Etat, les chemins de fer étaient leur propre assureur. En ce qui concerne la pension d'invalidité et de vieillesse, bien qu'englobée dans la loi de 1912, elle leur a permis toutefois de garder une assurance supplémentaire de façon que, ainsi que nous le verrons dans les monopoles, les ouvriers des C.F.R. recevaient deux pensions. Dans ce but, les C.F.R. payaient de la contribution de 10% les cotisations respectives à la Caisse Centrale. Pour les accidents les C.F.R., se sont tenus un peu à l'écart, les ouvriers préférant leur institution, où les rentes étaient plus élevées. Grâce à un délaissement de la Caisse

5. Chemins de Fer Roumains.

Centrale, on a eu des décisions de rentes de la part des deux Caisses. A un moment donné, les C.F.R. ont décidé de ne plus accorder qu'une seule pension à leurs ouvriers et ont cessé de verser leur contribution à la Caisse Centrale. Aucun ouvrier n'est allé en justice pour établir une jurisprudence en la matière.

Il est à remarquer que la loi de 1912, sans embrasser une haute doctrine, a cependant créé un régime supérieur chez nous. Elle a d'abord contenu les ouvriers temporaires comme elle a de même encouragé la liberté du travail en établissant des droits minima pour les ouvriers, indifféremment de l'entreprise ou de l'exploitation où ils auraient désiré travailler. Auparavant, les ouvriers des C.F.R. en quittant leur service perdaient tous leurs droits à la Caisse d'Assurance. De cette façon ils étaient en quelque sorte frappés dans leur liberté de travail, étant obligés de rester aux C.F.R. pour garder leurs droits, même s'ils avaient trouvé ailleurs des conditions de travail plus favorables.

Avec la loi de 1912 cet attentat déguisé à la liberté du travail a disparu. L'ouvrier peut changer de patron sans inquiétude parce que ses droits continuent à courir dans toute entreprise soumise à l'assurance.

L'époque d'après guerre a été, comme nous l'avons déjà signalé, caractérisée par une poussée de grèves. Les ouvriers des C.F.R. n'en ont pas été exempts. Grâce aux territoires recouverts ils devenaient une force à craindre.

Une grève plus accentuée de 1920 a décidé le gouvernement à intervenir. Cette intervention a eu comme résultat la loi du 30 juillet 1921 pour l'organisation de la Caisse du Travail des C.F.R. La Caisse du Travail avait deux préoccupations : de continuer l'assurance de la Caisse de Secours sur des bases plus larges et plus modernes et de mettre à la disposition du personnel des C.F.R., des habitations hygiéniques et confortables, des institutions d'assistance médicale, des institutions d'éducation et de culture, des aliments, des vêtements et des objets scolaires à bon marché etc. etc. C'était une vaste et belle œuvre dans les détails de laquelle nous ne pouvons pas entrer, mais dont nous allons voir aussitôt les résultats. Elle était destinée à venir au secours

des fonctionnaires et des ouvriers, ainsi que de leurs familles, pour leur faciliter la vie, pour contribuer à l'élevage et à l'éducation de leurs enfants et des orphelins, etc. Comme toute œuvre d'une telle envergure, sa réalisation devait coûter cher. On a institué dans ce but une taxe de 5% sur les transports par C.F.R., taxe destinée à former le revenu de la Caisse du Travail. A cette taxe on ajoutait une cotisation de 5% du salaire versé au fonds des pensions et obligatoire pour le personnel qui ne participait pas à la Caisse Générale des Pensions, ainsi qu'une série d'autres revenus que nous verrons en esquissant la dernière phase de cette institution. Le budget de la Caisse du Travail devait être voté annuellement par l'Assemblée des députés. Dans le conseil d'administration entraient deux délégués des salariés, un ouvrier et un fonctionnaire, nommés par la Direction Générale C.F.R. On avait donc adopté le principe démocratique d'après lequel les intéressés prenaient part à l'administration d'une institution qui avait été créée pour eux. Ils n'avaient pas certes la majorité, mais il leur restait toutefois une possibilité de contrôler sur la conduite et la gestion des fonds.

La Caisse du travail C.F.R., a fonctionné jusqu'en 1930 quand, par la loi du 30 avril, elle est devenue *La Caisse Autonome pour la protection et le secours du personnel C.F.R.* en héritant toute son organisation et toute sa fortune. Bien que l'article 32 de la loi du 30 avril 1930 oblige le conseil d'administration à élaborer son règlement d'application, dans un maximum de 6 mois après sa publication, jusqu'à l'heure actuelle ce règlement n'a pas encore été élaboré. On entend le règlement de la loi sur la Régie Autonome C.F.R. qui lui-même n'est pas encore rédigé et avec lequel il faut se mettre d'accord. Dans ces conditions, comme la loi du 30 avril 1930 ne fait qu'énoncer les principes, on continue à se servir du règlement de la loi sur la Caisse du travail C.F.R. dont nous ferons aussi usage.

Ce n'est pas parce que la Caisse du travail C.F.R. était une institution mauvaise qu'elle a été remplacée par la Caisse Autonome pour la Protection et le secours du personnel C.F.R. Au contraire, malgré les critiques qu'on lui a

apportées, dans les 9 ans de fonctionnement elle a donné de bons résultats en amorçant la réalisation de son vaste programme et en devenant très familière à ses protégés⁶. Cependant, soit à cause du manque de précision de sa loi organique, soit à cause de sa dépendance trop étroite de la Direction Générale C.F.R., en ce qui concerne la conduite, on a constaté qu'elle a souvent sacrifié le secours du personnel au profit de l'accomplissement d'autres besoins de l'Administration C.F.R. La dernière loi répond à ces inconvénients en accordant à l'institution une autonomie complète, en précisant son cadre d'activité en et appelant plus largement à sa conduite le personnel des C.F.R. auquel on a accordé 5 places dans le Conseil d'Administration. Elle fait encore un pas plus loin en introduisant de nouveaux chapitres de secours et de protection dans le domaine de l'assistance générale, à savoir la création d'une Caisse de Crédit et d'Épargne (ou d'Économie), en élargissant le but de la Caisse par l'assurance du personnel conformément au régime légal des assurances et ce qui est le plus intéressant encore, en éliminant une injustice de l'ancienne loi, on a décidé la consécration du droit à l'assistance pour toute la masse des pensionnaires des C.F.R. qui jouiront à l'avenir des mêmes avantages que les fonctionnaires actifs.

La nouvelle institution ayant une entière indépendance pour employer ses fonds, on évitera à l'avenir tout emploi étranger à ses buts.

Par la création de la Caisse de Crédit on a donné au personnel la possibilité de se faire construire des habitations en pleine propriété.

Enfin, chose très importante, on ajoute indirectement une nouvelle garantie à celle amorcée par la loi de 1912 et que nous avons rappelée plus haut, en ce qui concerne la liberté du travail pour les salariés des C.F.R. Cette garantie consiste dans le fait qu'on a assuré à ces salariés, ayant servi

6. A partir de 1921, sa création, et jusqu'en 1930, sa transformation, elle a accordé plus de 160 millions de lei comme secours de maladie, plus de 350 millions de lei de secours médicaux, 300 millions comme pensions et a dépensé presque 1 milliard 1/2 de lei en construisant des habitations à l'usage du personnel C.F.R., des infirmeries, des dispensaires, des polycliniques, des hôpitaux, des jardins d'enfants et des écoles, etc..., etc...

un nombre insuffisant d'années dans les C.F.R., un droit de pension. Par les cotisations que la Caisse de Protection et de Secours versera à la Caisse Centrale des Assurances Sociales, les ouvriers et les artisans pourront cumuler le temps servi dans les C.F.R. avec leur activité déployée ailleurs.

Après ce bref aperçu historique nous allons esquisser l'organisation de cette belle œuvre, unique dit-on en Europe et qui grâce à son budget, qui dépasse actuellement un milliard de lei, et à sa nombreuse et variée population, se classe chez nous au deuxième rang après la Caisse Générale des Pensions des Fonctionnaires Publics. Nous avons dit — nombreuse et variée population — parce qu'elle est formée non seulement par les salariés non affiliés à la Caisse Générale des Pensions qui ne forment qu'une catégorie de ses membres, mais encore par tous les fonctionnaires ou pensionnaires ainsi que par leurs successeurs, enfin par le personnel entier des C.F.R. Ces quelques Associations ou Caisses existant avant la création de la Caisse du Travail en 1921 se sont fondues dans celle-ci pour s'englober en 1930 dans la Caisse Autonome actuelle. Évidemment les diverses catégories des salariés ne profitent pas au même titre de la Caisse Autonome de Protection et de secours ainsi que leurs contributions ne sont pas les mêmes comme nous le verrons aussitôt.

I. Le but de la caisse autonome.

La Caisse Autonome pour la Protection et le Secours du Personnel C.F.R., personne juridique, ayant son siège à Bucarest, et étant exemptée de tout impôt envers l'Etat, le département ou la commune, a pour but de mettre en application un vaste plan, combiné de façon à faciliter la vie du personnel des C.F.R., dans toutes ses manifestations et de subvenir à ses besoins les plus variés. Ce plan est minutieusement exposé dans le règlement de la loi sur l'organisation de la Caisse du travail C.F.R., règlement encore en vigueur et auquel nous ferons appel en le mettant d'accord avec la loi de 1930.

A. Habitations, institutions d'assistance et d'éducation, approvisionnement.

I. Habitations. La Caisse Autonome a la mission de construire pour l'usage du personnel des C.F.R. de toute catégorie : *a)* des habitations hygiéniques et confortables formant les quartiers C.F.R. ou faute de cette possibilité, des habitations isolées ; *b)* des dortoirs de service dans les stations et dépôts, pourvus avec des installations confortables et avec le mobilier nécessaire ; *c)* des locaux d'hôtes pour le personnel se trouvant en intérêt de service dans une autre localité.

2. Institutions d'assistance. La Caisse aura à créer et à entretenir : *a)* des bains et des installations parasitocides dans tous les ateliers, dépôts et stations d'une certaine importance ainsi que dans les quartiers C.F.R. ; *b)* des foyers médicaux auprès de chaque service médical régional, des postes médicaux de premier secours dans les stations, des dispensaires à chaque résidence de circonscription médicale, des infirmeries dans les ateliers et dépôts ainsi que des polycliniques et des hôpitaux avec toutes les spécialités dans les grands centres ; *c)* des sanatoria pour les tuberculeux et pour toute autre catégorie de malades, dans les stations climatiques et balnéaires, pourvues de cantines ou de restaurants, des instituts de convalescents, des centres de puériculture, des crèches et des salles d'allaitement pour les bébés des femmes qui travaillent ; *d)* des locaux de repos pour les salariés et leurs familles dans des stations climatiques bien choisies ainsi que des asiles pour les infirmes et vieillards, anciens salariés des C.F.R., et en fin un dépôt central de médicaments et d'effets d'hôpital avec des dépôts et pharmacies régionaux ainsi que des ateliers pour confectionner ou réparer des appareils orthopédiques, des bandages. etc.

3. Institutions d'éducation et de culture. En vue de la culture et de l'éducation des enfants des fonctionnaires et des ouvriers des C.F.R., on créera dans les stations, dans les quartiers et dans diverses localités des jardins d'enfants, des écoles primaires et moyennes, des gymnases et des

lycées, des écoles professionnelles, des ateliers pour confectionner les vêtements, des salles de lecture, des foyers scolaires et même des églises.

4. *Approvisionnement.* La Caisse Autonome viendra à l'aide du personnel C.F.R., et de ses institutions en prenant des mesures pour l'approvisionnement avec les aliments, les vêtements, les objets scolaires et les outils ménagers nécessaires.

B. Secours aux orphelins.

Les fonctionnaires, les pensionnaires et les ouvriers pourront apporter leur obole à la Caisse Autonome dans le but de grossir les revenus et d'aider les orphelins qui jusqu'à 15 ans et même à 17 ans seront entretenus et éduqués, dans des orphelinats. Là, ils seront dirigés, d'après leurs aptitudes, dans les différentes écoles professionnelles fonctionnant auprès des orphelinats et conformément aux besoins de l'administration des C.F.R. Les orphelins qui ne pourront pas être internés dans les orphelinats recevront des vêtements, des aliments, habitation en nature, ou en argent, livres d'école, assistance médicale, etc. A partir de 15 ans les orphelins seront placés dans les différents ateliers et institutions des C.F.R., et en cas exceptionnels, même dans des écoles supérieures. Dans ces derniers cas ils seront obligés, à la fin des études, de servir 7 ans dans les C.F.R., avec la rétribution correspondant à leurs titres.

C. Secours pour le personnel entier des C.F.R.

Font partie de droit de la Caisse Autonome tous les fonctionnaires et pensionnaires, les employés inférieurs, les serviteurs, les ouvriers, les artisans et les manœuvres, profitant des bénéfices et des avantages offerts par la Caisse.

1. Secours médicaux et en argent.

a) En cas de maladie du participant, de sa femme ou de son enfant, la Caisse accorde le secours médical c'est-à-dire des consultations au dispensaire ou à domicile, l'internement dans les infirmeries, les hôpitaux ou les sanatoria de la Caisse, des médicaments gratuits, des appareils, des ban-

dages et des lunettes, assistance à l'accouchement, etc.

b) En cas de maladie et incapacité de travail de plus de 4 jours, le personnel participant avec 5 % et fonctionnant depuis plus de 30 jours, reçoit à partir du premier jour et pendant 9 mois au maximum, un secours en argent de 40 à 75 % du salaire suivant qu'il est célibataire, ou marié et avec enfants. A partir du 10^e mois et jusqu'à 12 mois il ne reçoit plus que le secours médical. Le Conseil d'administration décidera après ce terme sur un éventuel secours à lui accorder. Le temps de maladie est calculé comme temps servi à la pension.

c) Le même personnel a droit en cas d'accouchement, à côté du secours médical, à un secours en argent de 500 lei pour chaque enfant. Le personnel féminin participant à la Caisse, avec une ancienneté d'un an, a encore droit à un repos payé avec 75 % du salaire, de 6 semaines avant et 6 semaines après l'accouchement, conformément à la convention de Washington de 1919.

d) En cas d'accident, pendant et à l'occasion du service, le personnel entier des C.F.R. bénéficie du secours médical jusqu'au rétablissement complet. Le personnel participant avec 5 % reçoit encore, à côté du salaire payé par l'administration des C.F.R., un secours en argent variant de 40 à 75 % du salaire de base comme en cas de maladie et indifféremment si le traitement est administré à domicile ou à l'hôpital. Ce secours est accordé à l'accidenté pendant 12 mois au maximum. Il sera alors, en cas d'invalidité, mis à la pension.

e) En cas de la mort d'un participant avec 5 % on accorde à la famille un secours égal au salaire et aux accessoires pour 3 mois. Pour l'enterrement de la femme du participant, le secours est égal au salaire de base pour 2 mois et pour celui d'un enfant au salaire de base pour un mois.

Pour l'autre personnel le Conseil d'administration décide sur chaque demande éventuelle.

En cas d'accouchement d'un fœtus mort, on accorde tant le secours d'accouchement que celui d'enterrement.

Le droit de secours à l'enterrement découle à partir du 5^e jour de l'entrée en service.

2. Pensions.

La Caisse Autonome sert des pensions au personnel participant avec 5 %, aux veuves et aux enfants mineurs des participants et des pensionnaires. Sauf certaines exceptions, la limite d'âge pour obtenir la pension est de 57 ans, après une participation de 35 ans calculés à partir de l'âge de 21 ans. La participation peut être réduite à 10 ans en cas de maladie ou d'accident. La veuve n'a droit à la pension que si son mari a participé 2 ans après le mariage. Cette condition n'est pas exigée en cas d'accident. Pour que la veuve du pensionnaire ait droit à la pension il faut que le mariage ait été contracté, au moins 2 ans avant la mise à la pension de son mari.

Les enfants légitimes ont droit à la pension du participant ou du pensionnaire jusqu'à l'âge de 18 ans.

Le quantum de la pension est déterminé d'après le salaire moyen reçu dans les dernières deux années de participation et qui a servi de base à la perception des cotisations. Le participant reçoit pour 10 ans de service 30 % de ce *quantum* qui sera augmenté de 3 % pour chaque année en plus jusqu'à 35 ans. A cette ancienneté la pension est égale au salaire moyen des derniers deux ans de service. En cas d'accident pendant et à l'occasion du service, ayant produit une incapacité de travail complète, absolue et permanente, on accorde à l'accidenté une pension égale au salaire de base reçu au moment de l'accident. S'il ne s'agit que d'une incapacité de travail permanente mais relative, on ajoute 10 ans au nombre d'années servies par l'accidenté et on fait le calcul sur la base du salaire moyen des deux dernières années.

La veuve du pensionnaire ou du participant décédé a droit à 50 % de la pension reçue par le mari au moment de la mort. Pour les enfants mineurs on ajoute à la pension de la veuve 20 %, 35 % ou 50 % suivant qu'il y a un, deux, trois ou plusieurs enfants. Si la veuve meurt ou perd le droit de pension, les enfants reçoivent de 50 jusqu'à 100 % de la pension de leur père, suivant qu'il s'agit d'un, deux, quatre ou plusieurs orphelins. Dans ce dernier cas, s'il y a des enfants de deux mariages, ils seront traités séparément comme

orphelins de père, et de mère. La veuve pensionnaire qui n'a pas d'enfants légitimes et qui se remarie avec un accidenté des C.F.R., ou un infirme pensionnaire de guerre, voit sa pension réduite de moitié.

La pension est suspendue, perdue et regagnée dans les cas habituels. Elle se perd encore dans le cas où un pensionnaire avec moins de 25 ans de service, redevenant capable de travailler, refuse de reprendre son service dans l'administration des C.F.R. La Caisse autonome accorde encore des secours exceptionnels qui varient depuis le salaire de base pour trois mois et jusqu'à une petite pension à la veuve et aux enfants mineurs, dans le cas où le participant meurt sans avoir droit à la pension. C'est le conseil d'administration qui en décide.

II. *Les revenus de la caisse autonome.*

Pour lui donner la possibilité d'atteindre le but que nous avons vu, en accomplissant son énorme tâche, la Régie Autonome des C.F.R., accorde annuellement à la Caisse Autonome de Protection et de Secours du Personnel, 5 % des encaissements bruts du trafic de l'année précédente, diminués de 10 %. Voilà le vrai secret des ressources de cette grandiose institution et des importants avantages qu'elle offre à ses protégés. A ce gros revenu on ajoute une somme assez forte représentée par les retenues de 5 % sur les salaires bruts du personnel qui ne participe pas à la Caisse Générale des Pensions, les indemnités de loyers attribuées au personnel qui habite les immeubles appartenant à la Caisse Autonome, les revenus des terrains et des immeubles loués aux particuliers, les fonds hérités de la Caisse du travail et des formations antérieures, les revenus réalisés de ses différentes institutions créées et qui, le cas échéant, peuvent être données en usage à d'autres institutions, les donations éventuelles, les revenus des capitaux mobiliers, placés en titres d'Etat ou en dépôts en banques, la subvention annuelle destinée par la Régie Autonome C.F.R., pour soutenir le fonds de pension, les amendes appliquées au personnel, les retenues en cas de nominations ou de réintégration, égales à 1/4 du salaire pendant 2 mois ainsi que la différence de

salaire pour un mois, en cas d'avancement, etc, etc.. De la somme constituée par les retenues de 5% sur les salaires on déduit une cote qui, conformément à la loi des assurances sociales, doit être versée à la Caisse Centrale, de façon que les salariés ayant quitté les C. F. R. et continuant leur activité ailleurs, puissent garder leur droit de pension sans perdre l'ancienneté acquise dans les C.F.R.

On ne peut sous aucune forme changer la destination des fonds de la Caisse Autonome ou les accorder à d'autres institutions. Les fonds disponibles sont déposés, jusqu'à leur emploi, à la Banque Nationale. La Caisse Autonome ne peut placer ses fonds en achetant des immeubles ou des édifices ayant une autre destination, avant d'avoir construit dans tous les centres principaux, des habitations hygiéniques pour le personnel inférieur des C.F.R. Mais elle peut, de commun accord avec le Ministère de la Santé, créer des institutions sanitaires et de protection. Le budget de la Caisse Autonome, constituant une annexe au budget de l'Etat, doit être soumis annuellement à la discussion de l'Assemblée des députés et votés par elle.

III. *La caisse de crédit et d'Épargne.*

La loi de 1930, dans le but d'accorder au personnel et aux pensionnaires des C.F.R., du crédit à bon marché et à long terme, leur facilitant ainsi la possibilité d'acheter des terrains et de se faire construire des habitations en pleine propriété, a créé une Caisse de Crédit et d'Épargne, affiliée à la Caisse Autonome de Protection et de Secours. Le personnel entier de la Régie Autonome C.F.R. est considéré de droit membre de la Caisse de Crédit et d'Épargne. Pour former et augmenter le capital social de la Caisse, on retient 0,50% de la rétribution mensuelle brute de chaque membre constituant des dépôts permanents qui ne sont remboursés qu'en cas de mise à la pension, abandon du service à quelque titre que ce soit ou décès. A côté de dépôts permanents, les membres de la Caisse qui désirent faire fructifier leurs économies et accumuler un capital, gardé à chaque moment à leur disposition, peuvent déposer toute somme sous forme de dépôt temporaire, pour un dividende annuel fixé par le conseil d'administration de la Caisse Autonome.

La Caisse de Crédit et d'Épargne accorde sous certaines formes et garanties pour chaque catégorie, des emprunts sur le salaire, sur le capital temporaire, sur hypothèques et sur gage de titres. L'intérêt est en ce moment de 6 % c'est-à-dire inférieur à l'escompte même de la Banque Nationale.

IV. Organes d'administration, de conduite et de contrôle.

La Caisse Autonome pour la Protection et le Secours du Personnel C.F.R. est administrée par un Conseil composé de 11 membres dont, ce qui est le plus intéressant, comme nous l'avons déjà remarqué, deux délégués des fonctionnaires, deux délégués des ouvriers et un délégué des pensionnaires. Les membres du Conseil sont responsables de dommages résultés pour la Caisse Autonome à la suite des dispositions prises par eux contrairement à la loi et au règlement ou en constatant qu'ils ont travaillé avec mauvaise foi.

La loi donne au Conseil des attributions très larges en ce qui concerne la bonne organisation et le fonctionnement des services de la Caisse Autonome, l'emploi des fonds prévus dans le budget et des fonds spéciaux en vue de la réalisation du but de l'institution, le contrôle des fonds administrés par les différents établissements de la Caisse, l'acceptation ou le rejet des donations et des legs, l'acquisition, la construction et l'emploi des immeubles, la nomination et la révocation du personnel, l'achat des matériaux, etc. etc., Pour solutionner les questions plus urgentes, le conseil délègue une partie de ses attributions à un comité composé de trois membres. A côté du conseil d'administration il y a une Direction Générale, ayant à sa tête un directeur général qui exécute les décisions du Conseil et du comité et qui a à sa charge la conduite et la surveillance de toutes les institutions de la Caisse conformément aux directives données par le Conseil d'administration. Il a aussi des pouvoirs assez étendus en ce qui concerne le personnel, le maniement des fonds, l'application du budget, l'exécution des travaux et des fournitures, le contrôle de la comptabilité, etc, etc. La

Direction Générale est complétée par quelques directions et services.

Pour le contrôle financier il y a une commission permanente de contrôle qui vérifie toutes les opérations de comptabilité, le bilan, les comptes de gestion et l'inventaire, en communiquant chaque fois les résultats au Conseil d'administration, au Ministère des Travaux Publics et des Communications ainsi qu'au Ministère des Finances, et en faisant les propositions qu'elle apprécie comme nécessaires. La commission est composée de deux délégués des Ministères indiqués et d'un comptable expert délégué par la Régie Autonome C.F.R.

V. Résultats.

De cet aperçu nous pouvons constater, qu'à part l'institution des assurances sociales proprement dites, les Chemins de fer sont dotés en Roumanie d'un établissement modèle, mettant ses salariés dans une situation privilégiée à côté des ouvriers et des artisans qui entrent dans le régime commun. Pour nous faire une idée complète des résultats obtenus jusqu'ici il n'est pas sans intérêt d'extraire quelques données du budget de 1931 de la Caisse Autonome, surtout en ce qui concerne l'assistance médicale et sociale.

1. Assistance médicale.

La Caisse Autonome possède en fonction, créés et entretenus par elle, les établissements médicaux suivants :

- a) Un hôpital et une polyclinique médicale (Witting) à Bucarest, avec 15 sections de consultations et traitement ;
- b) La polyclinique médicale Steaua à Bucarest avec 4 sections ;
- c) Une polyclinique médicale à Iassy avec 13 sections ;
- d) Une polyclinique médicale à Cluj avec 11 sections ;
- e) Une polyclinique médicale à Timisoara avec 13 sections ;
- f) Une polyclinique à Galatz avec 5 sections ;
- g) Un hôpital à Simeria et un autre à Pascani, pour maladies internes et chirurgicales ;
- h) Des sanatoria pour l'envoi du personnel malade et des

enfants pendant l'été à Carmen Sylva, Puciosa, Buzias, Caciulata, Slanicul Moldovei, Govora, Leresti, et Bugaz.

Parmi les sommes les plus importantes nous citons : 10 millions de lei pour les secours en argent en cas de maladie, 14 millions de lei pour le traitement des malades dans les sanatoria et les hôpitaux particuliers, 15 millions de lei pour combattre la tuberculose, 6 millions de lei pour l'entretien des malades dans les établissements médicaux appartenant à la Caisse Autonome, 9 millions de lei pour les ordonnances gratuites et les médicaments réclamés pour le dépôt pharmaceutique de la Caisse, 10 millions de lei pour procurer les appareils, les instruments et le mobilier nécessaires aux établissements médicaux de la Caisse, etc. etc....

2. *Assistance Sociale.*

La Caisse Autonome C.F.R. possède les établissements suivants d'assistance sociale :

- a) Un orphelinat pour 230 garçons à Prédéal ;
- b). Un orphelinat pour 120 filles à Suceava-Burdujeni ;
- c) Un foyer pour 100 garçons à Iassy et un autre avec le même nombre de places à Targoviste, les deux servant pour les fils du personnel C.F.R., faisant leurs études ;
- d) Un foyer pour filles à Kichinev ayant la même destination ;
- e) Jardins d'enfants à Bucarest, Palas-Constantza, Piatra Olt, Lipnic, Balti, et Simeria ;
- f) 20 écoles primaires pour garçons et filles répandues sur le territoire du pays et situées dans les grands centres de C.F.R. ;
- g) Écoles professionnelles à Suceava-Burdujeni ;
- h) Écoles secondaires : un lycée pour garçons et un autre pour filles à Bucarest, ainsi qu'un gymnase à Lipnic.

Et comme sommes destinées à ce but, citons à titre d'exemple : 7 millions de lei pour l'entretien des orphelins ; 1 million 1/2 de lei comme secours en argent accordés aux pensionnaires pour les colonies d'été et pour l'entretien dans les asiles ; 3 1/2 millions de lei pour les colonies d'été pour enfants, 4 millions de lei pour les colonies d'été du personnel, 2 millions de lei pour la propagande culturelle et religieuse ainsi que pour le secours des orphelins et des

mères, 12 millions de lei pour les secours exceptionnels accordés au personnel et aux pensionnaires, etc, etc.

Pour la Caisse de Crédit et d'Épargne on a prévu 70 millions de lei dont 40 millions de lei pour les emprunts sur les salaires et 30 millions pour les emprunts hypothécaires. Pour les nouvelles constructions, la réparation et l'entretien des anciennes on a alloué 330 millions de lei.

Les fonds des pensions montent aussi à presque 300 millions de lei, De l'interprétation de ces chiffres on peut apprécier ce qu'a réalisé cette belle institution qui n'est qu'à son début. Évidemment, sans l'appui de la Régie Autonome C.F.R. elle n'aurait jamais pu y arriver. Nous allons voir dans le paragraphe suivant que les monopoles sont dans la même voie, mais en proportions plus réduites. Il est certain que ces résultats sont dus aussi au fait qu'il ne s'agit ici que d'un patron qui assure, donc sans aucune crainte de fraude, et d'un versement régulier des cotisations, pendant que dans le régime commun des assurances sociales, en ayant à faire avec des milliers de patrons et de fluctuations journalières dans la masse ouvrière, les fraudes restent toujours possibles, malgré la vigilance de l'appareil de contrôle. Disons pour conclure, que la Caisse Autonome C.F.R. est mise sous la haute protection de la Reine Maria, dont un délégué peut participer aux travaux du Conseil d'administration avec vote consultatif. Au début de chaque année le conseil doit présenter à la Haute Protectrice un compte rendu sur la marche de la Caisse Autonome.

§ 3. LA CAISSE GÉNÉRALE DE SECOURS ET DE PENSIONS DES OUVRIERS ET DU PERSONNEL QUOTIDIEN DES MANUFACTURES, FABRIQUES, SALINES ET DÉPÔTS DE TABACS ET MATÉRIAUX DE LA RÉGIE DES MONOPOLES DE L'ÉTAT.

La Régie des Monopoles de l'État, bien que devenue, depuis 1930, une institution autonome, dénommée : la Caisse Autonome des Monopoles, n'en reste pas moins une institution d'État. A part le monopole de fabrication et de vente des allumettes, concédé dernièrement à un trust suédois, et entré par ce fait comme toute entreprise parti-

culière, dans le régime commun des assurances sociales, c'est-à-dire celui de la loi de 1912, la Caisse Autonome des Monopoles, représentant l'État comme patron en ce qui concerne les monopoles, n'est astreinte aux obligations de la loi des assurances, que dans les limites déjà indiquées pour cette catégorie d'entreprises et avec les particularités que nous allons esquisser.

Avant 1912 la Régie des monopoles, de même que les Chemins de Fer, pratiquait d'une façon assez primitive, par l'intermédiaire d'une Caisse de secours, l'assurance contre la maladie et contre les accidents, ainsi que pour la pension d'invalidité et de vieillesse, pour les ouvriers et le personnel qui n'entraient pas dans la Caisse générale des pensions, et qui présentaient quelque caractère de permanence.

A partir de 1912, les monopoles sont, sous certaines réserves, entrés dans le régime prévu par la loi des Assurances Sociales, pour les entreprises et les exploitations de l'État. Jusqu'à une époque récente, la Caisse Autonome des monopoles contribuait à la Caisse Centrale des Assurances sociales en versant annuellement une somme globale qui représentait les cotisations patronales et ouvrières, aussi bien que la contribution de l'État. Aujourd'hui elle est entrée dans la légalité en employant des timbres mobiles pour toutes les trois contributions. La Caisse Générale de secours et de pensions est régie par le règlement du 1^{er} avril 1924. D'après l'article 2 de ce règlement, fait partie de droit de cette Caisse, à l'exception des ouvriers arrêtés dans les salines, le personnel entier des deux sexes payé des fonds globaux de la Régie. Pour être inscrit dans la matricule de la Caisse, l'ouvrier doit avoir plus de 16 ans et moins de 40 ans et l'ouvrière plus de 15 ans et moins de 35 ans, jouir d'une bonne santé et d'une constitution robuste, les deux situations constatées par le médecin de l'administration, ainsi que d'une bonne conduite. Les membres de la Caisse, congédiés ou quittant le service, perdent tous les bénéfices de leur participation.

I. Le but, les fonds et les revenus de la Caisse.

La Caisse Générale de secours et de pensions a pour but :

a) Accorder des secours en cas de maladie, d'accident, d'accouchement, de mariage et de mort ;

b) Accorder des pensions de vieillesse et d'invalidité pour maladie, ainsi que des rentes pour les accidents survenus pendant et à l'occasion du service ;

c) Fonder des locaux pour soigner les petits enfants des membres pendant que leurs parents sont retenus au travail (pouponnières et jardins d'enfants) ;

d) Faciliter la constitution des magasins d'alimentation et de cantines pour le personnel ;

e) Constituer, dans la mesure des possibilités financières de la Caisse, des infirmeries, des polycliniques, des maternités, des hôpitaux, des sanatoria, des instituts pour traitements balnéaires et de convalescence, des locaux de repos, des asiles pour infirmes et vieillards, etc...

f) Soutenir et aider tout ce qui peut contribuer au relèvement de l'état moral et physique de ses membres.

Les fonds de la Caisse sont ceux de l'ancienne Caisse de 1907 augmentés par les fonds de secours et de pensions des établissements trouvés dans les territoires recouverts et mis sous l'administration de la Caisse Autonome des Monopoles. De cette façon, on a fait une première unification des régimes d'assurances pour les ouvriers des monopoles.

Les revenus de la Caisse sont constitués par :

a) 5 % du salaire de base et de la gradation des ouvriers ;

b) Une contribution de 7 % de la somme globale des salaires des ouvriers, versée par la Caisse des Monopoles ;

c) Les revenus produits par la fructification du capital de la Caisse ;

d) Les amendes appliquées aux ouvriers et au personnel quotidien ;

e) Les taxes perçues pour visiter les établissements des Monopoles ;

f) Les sommes dues aux membres et non réclamées pendant 6 mois ;

g) Donations, fêtes et tous autres revenus extraordinaires ;

h) Une éventuelle subvention accordée par l'Administration de la Caisse des Monopoles pour le paiement des pensions.

Tous les revenus de la Caisse de secours et de pensions sont sa propriété exclusive et ne peuvent être restitués ou recevoir une autre destination.

II. *Les secours accordés par la Caisse.*

La Caisse accorde aux membres malades, qui sont depuis 2 semaines au moins en service, des secours médicaux et en argent.

Les secours médicaux consistent en consultations données par les médecins de l'Administration dans ses institutions médicales ou au domicile du malade, en médicaments, bandages, appareils orthopédiques, etc..., en traitement dans les infirmeries, hôpitaux ou sanatoria, en assistance médicale à domicile ou à l'hôpital au personnel féminin et aux femmes des membres en cas d'accouchement, etc... La même assistance est accordée aux familles des membres.

Les secours médicaux cessent après 16 semaines de la même maladie. Pour les membres avec une ancienneté de plus de 6 mois les secours médicaux cessent après 12 mois. Les pensionnaires invalides par maladie ont droit au secours médical sans ces restrictions.

En ce qui concerne les secours en argent, en cas de maladie ou d'incapacité de travail, les membres de la Caisse ont droit dans les premiers 3 mois à 100 % du salaire de base avec gradations, calculé d'après la moyenne des derniers 3 mois, s'ils sont mariés avec enfants entretenus par eux, à 75 % s'ils n'ont pas d'enfants et à 50 % s'ils ne sont pas mariés et n'ont pas d'enfants. Les secours en argent sont diminués de 50 % pour le 3 mois suivants. En cas de blessure par accident, survenue pendant et à l'occasion du service, les membres ont droit, indépendamment de l'ancienneté, au traitement médical, médicaments et accessoires jusqu'à la guérison, ainsi qu'aux mêmes secours en argent, diminués de 50 % à partir du 4^e mois et jusqu'à la

guérison de la blessure ou l'obtention de la rente d'invalidité.

En cas d'accouchement les membres reçoivent les mêmes secours que pour la maladie, sauf pour les femmes ayant une ancienneté de plus de 6 mois, qui ont droit à un congé de 6 semaines avant et après l'accouchement, les deux payés avec 75 % du salaire avec gradations. Un troisième congé de 6 semaines, payé par 50 % du salaire, est accordé à la femme qui allaite seule son enfant.

En dehors de l'assistance médicale, un secours en argent, représentant le salaire pour 15 jours, est accordé au membre dont la femme, qui n'est pas elle-même membre, a accouché. Les mêmes secours médicaux et en argent sont accordés à la femme légitime qui a accouché dans les 300 jours qui suivent la mort du mari, membre de la Caisse.

En cas de mariage, la Caisse supporte les frais nécessaires pour les formalités du mariage civil.

Un secours en argent est accordé en cas de la mort d'un membre se trouvant en service depuis plus de 6 mois. Ce secours est égal au salaire pour un mois, mais jamais inférieur à celui prévu par la loi sur les Assurances Sociales. Le secours est réduit au salaire pour 20 jours en cas de la mort du mari ou de la femme d'un membre, et à celui pour 15 jours en cas de la mort d'un enfant.

Si la mort est arrivée à la suite d'un accident, les secours en argent sont accordés aux membres de la Caisse indifféremment de leur ancienneté dans le service.

III. *Pensions de vieillesse.*

La pension de retraite pour vieillesse est accordé à l'âge de 57 ans aux hommes et à celui de 54 ans aux femmes, à condition d'avoir une ancienneté de 15 ans au moins calculés à partir de la majorité.

Pour 15 ans de service la pension est de 30 % de la moyenne du salaire de base avec les gradations, des derniers deux ans de participation. Pour chaque année en plus on ajoute 2,5 %. Le maximum de pension ne peut dépasser 80 % de la moyenne du salaire.

IV. *Pensions pour invalidité par maladie.*

Les membres de la Caisse qui, à la suite d'une longue maladie, se trouvent dans l'impossibilité de travailler, ont droit à une pension d'invalidité, s'ils ont participé au moins 10 ans après la majorité. Pour 10 ans de participation la pension sera de 20 % de la moyenne du salaire avec gradations des 2 dernières années. Pour chaque année en plus jusqu'à 15 ans de participation on ajoute 2 % et pour chaque année en plus après 15 ans on ajoute 2,5 %, sans que la pension dépasse 80 %.

Pour les tuberculeux pensionnés et qui n'ont que 1-2 ans de service, la pension est calculée au minimum d'ancienneté, c'est-à-dire 10 ans. Dans les autres cas, la pension est calculée d'après les règles suivantes : à ceux avec 2-5 ans de service on ajoute 10 d'ancienneté ; à ceux avec 5-10 ans de service et moins de 30 d'âge à l'entrée en service, on ajoute 15 ans, pendant qu'à ceux de plus de 30 ans d'âge on n'ajoute que 10 ans ; à ceux avec plus de 10 ans de service et engagés avant l'âge de 30 ans, on ajoute 20 ans en sorte qu'on n'ajoute que 10 ans à ceux engagés après l'âge de 30 ans.

Les pensionnaires devenus capables de travailler peuvent être rappelés en service. En cas de refus de se présenter, ils perdent leur droit de pension. Ce droit se perd encore si la sentence de condamnation pour crime ou délit enlève la pension ou bien si on constate que les actes utilisés pour obtenir la pension n'ont pas été sincères, ou que l'incapacité de travail a été simulée.

V. *Rentes pour accidents de travail.*

En cas d'invalidité totale et permanente, à la suite d'un accident survenu pendant et à cause du service, on accorde à l'accidenté une rente égale à 80 % du salaire de base avec gradations à partir du moment de l'accident. Si l'invalidité a besoin de la présence permanente d'une autre personne, la rente peut être augmentée à 100 %. En cas d'invalidité partielle mais permanente, la rente sera calculée d'après les règles établies par la Caisse Centrale des Assurances

Sociales, conformément à la loi de 1912 avec les modifications ultérieures.

VI. *Les droits des successeurs.*

La veuve légitime d'un membre de la Caisse a droit à 50 % de la pension reçue ou à laquelle le mari avait droit au moment de la mort. Pour bénéficier de ce droit, le mariage doit avoir duré au moins 2 ans avant la mort ou la mise à la pension du mari. En cas de mort par accident, la veuve a droit à la pension, à la seule condition que le mariage ait été contracté avant l'accident. La veuve perd le droit à la pension dans le cas où un arrêt de condamnation pour crime ou délit lui enlève ce droit, dans le cas où elle ne renonce pas un mois après la mort du mari, si elle occupe un service dans toute autre administration de l'État, du département ou de la commune, ou bien si elle se remarie. Dans ce dernier cas la pension est seulement réduite de 50 % si la veuve se remarie avec un infirme pensionné de guerre. Si la veuve est elle-même pensionnée de la Caisse, elle est obligée de choisir une des deux pensions.

La pension d'un à 3 enfants jusqu'à 16 ans varie de 20 % à 50 % pendant la vie de leur mère et de 50 à 75 % après la mort de celle-ci. Cette dernière pension est accordée de même aux enfants d'une femme membre ou pensionnée, si leur père est mort ou incapable de les entretenir, aussi bien qu'aux enfants naturels de l'ouvrière, indépendamment de la pension due aux enfants légitimes.

En cas de mort par accident, les ascendants avec préférence pour les parents, avant les aïeuls, ont droit à une pension de 20 % du salaire de base avec gradation, si ces ascendants étaient soutenus par le défunt.

VII. *Secours exceptionnels.*

La veuve et les orphelins légitimes d'un membre mort sans avoir droit à la pension, reçoivent, une fois pour toutes, en dehors du secours d'enterrement :

a) La veuve sans enfants, de 2 à 3 fois le salaire mensuel de base inclusivement la gradation, reçus par le mari au moment de sa mort ;

b) La veuve avec enfants légitimes de moins de 16 ans ainsi que les orphelins de père et de mère de 3 à 5 fois ce salaire ;

c) Dans des cas tout à fait exceptionnels on peut accorder à ces catégories de successeurs un secours temporaire.

VIII. *Observations.*

Sans nous arrêter davantage sur les autres questions concernant cette Caisse et qui n'ont rien d'exceptionnel (comme les formalités pour obtenir les secours et les pensions ainsi que l'Administration) nous nous contentons de faire quelques observations qui nous paraissent plus intéressantes.

Remarquons tout d'abord qu'en ce qui touche l'assurance-maladie, il s'agit d'une assurance complètement indépendante et sans aucune liaison avec la Caisse Centrale des Assurances Sociales. Cette indépendance n'est limitée pour les accidents que par l'obligation de payer les rentes fixées par la Caisse Centrale en cas d'invalidité partielle, mais permanente.

Quant aux pensions, il est curieux de constater que cette catégorie de salariés des monopoles reçoivent deux pensions : la première, accordée par leur Caisse, suivant les règles que nous avons exposées et la seconde accordée par la Caisse Centrale des Assurances Sociales et qui, étant plus petite, est considérée comme un supplément. Dans ce but les salariés et la Caisse Autonome des Monopoles contribuent à la Caisse Centrale avec les mêmes cotisations que les ouvriers et les patrons en général, en utilisant les cartes-quitances et les timbres mobiles. La Caisse Autonome des Monopoles étudie en ce moment la possibilité de faire passer ses assurés à la Caisse Centrale, mais en ce qui concerne seulement l'assurance pour la pension d'invalidité par maladie et par vieillesse.

De ce qui précède il ressort qu'en général les avantages offerts aux ouvriers des monopoles sont beaucoup plus larges que ceux accordés par la Caisse Centrale, à la population ouvrière assurée des industries et des métiers. Les calculs à la pension et pour les rentes d'accidents sont faits sur une

base réelle et actuelle, c'est-à-dire le salaire de l'ouvrier au moment de son accident ou de sa mise à la pension et non pas un chiffre établi d'avance et assez rarement vérifié. Les ouvriers mis à la retraite pour la tuberculose sont de même traités d'une façon très humanitaire, en leur facilitant la possibilité de toucher une pension, bien que leur ancienneté ne leur donne pas ce droit.

Mais une disposition encore plus importante, appliquée par la Caisse de secours et de pension des monopoles, est celle qui accorde des pensions aux successeurs. C'est une belle réalisation dans la matière, réalisation qui doit être très enviée par la Caisse Centrale qui, malgré sa bonne volonté, n'est pas encore arrivée à créer cet avantage à ses assurés.

Ajoutons enfin que cette institution encourage toute initiative d'épargne et de bien-être des salariés. On est ainsi arrivé à avoir auprès de chaque établissement plus important une Caisse d'Épargne, dont les fonds sont constitués par les dépôts permanents obligatoires et les dépôts temporaires facultatifs des salariés et qui accorde des acomptes et des emprunts sur les salaires.

On a créé des coopératives d'alimentation en leur accordant des emprunts à longs termes et à un intérêt minimum. Elles fonctionnent conformément à la loi de la coopération et offrent aux salariés des marchandises moins chères que sur le marché et à crédit, etc...

On a fondé des pouponnières, des écoles enfantines ou jardins d'enfants, des écoles pour adultes, des écoles primaires, des écoles industrielles pour les apprentis, des terrains de sports, des quartiers d'habitation, gratuitement ou à un loyer dérisoire, etc... La Caisse Autonome des Monopoles contribue avec 2 lei par semaine et par ouvrier pour constituer un fonds en vue de construction des foyers pour apprentis. Il y a auprès de chaque établissement des dispensaires médicaux avec des médecins spécialistes et médicaments donnés par la Caisse. Pour les cas de maladie et d'accident on a fait des arrangements avec les meilleurs hôpitaux, dans le but d'hospitaliser les malades et les accidentés. De tout cela on voit que l'assurance sociale, aussi

bien que l'assistance sociale est assez bien organisée dans les monopoles et qu'elle a surtout des perspectives dans l'avenir.

§ 4. LA CAISSE D'ÉPARGNE, CRÉDIT ET SECOURS
DU PERSONNEL ENTIER SUPÉRIEUR ET INFÉRIEUR
DÉPENDANT DE L'ADMINISTRATION DES P.T.T.

L'Administration des P.T.T. est loin d'avoir un institut d'assurance et d'assistance à l'exemple des Chemins de fer ou des Monopoles. Elle possède cependant une Caisse d'Épargne, Crédit et Secours profitant au personnel entier supérieur et inférieur et indifféremment s'il est ou non affilié à la Caisse Générale de pension. Cette Caisse présentant une certaine originalité, est organisée par la loi du 28 mai 1905, modifiée par les lois des 30 avril 1907 et 27 février 1912 et complétée par un règlement assez volumineux (241 articles).

I. Le but et l'administration de la Caisse.

Le but de la Caisse P.T.T. est :

- a) De capitaliser et de rendre productives les petites économies des membres fonctionnaires ou pensionnaires ;
- b) De leur faciliter le crédit par avances sur les salaires ou les pensions ;
- c) De capitaliser, de rendre productives et d'utiliser les retenues en numéraire pour les garanties des fonctionnaires ;
- d) De venir au secours des fonctionnaires dans des cas fortuits (maladies graves, blessure, mort, incendies, inondations, etc...) et de leur accorder une aide matérielle ainsi qu'à leurs successeurs (femme et enfants) en cas de réforme, de mise à la retraite pour infirmités et sans droit de pension ou décès prématuré ;
- e) D'accorder tout autre secours dans les limites des disponibilités de la Caisse (des bourses d'études pour les fils, les filles et les orphelins des membres, l'appui matériel strictement nécessaire au mariage des orphelins de père ou

des membres vivants, mais avec plus de deux filles et étant pauvres, etc...);

f) De créer et d'entretenir des cantines, des établissements de santé et des asiles pour les membres et leurs familles ;

g) De procurer à ses membres, fonctionnaires en activité, des habitations hygiéniques à bon marché par construction, achat ou dégrèvement de dette, et d'hypothèque ;

h) De faciliter enfin aux membres de la Caisse la procuration de combustible ou de tous autres objets de première nécessité, par la création des magasins de vente à prix avantageux.

La Caisse d'Épargne, Crédit et Secours est mise sous le contrôle et la surveillance immédiate du Ministre de l'Intérieur par le Directeur général des Postes et Télégraphes. L'administration et la conduite sont confiées à un Conseil d'administration nommé par le Directeur général avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur et composé de 5 fonctionnaires supérieurs de l'Administration centrale des P.T.T., ainsi que de 4 pensionnaires, anciens fonctionnaires supérieurs, domiciliés à Bucarest. Le Conseil est responsable de l'Administration de la Caisse.

Comme organes d'exécution la Caisse a un directeur, un sous-directeur, un comptable, un caissier, un secrétaire et tout le personnel supérieur et inférieur nécessaire. Sa nomination et la révocation sont faites par le Directeur général des P.T.T., avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur et après la proposition du Conseil d'administration. Le Directeur fait partie du Conseil d'administration avec vote délibératif.

II. *Le dépôt et la restitution des économies.*

La Caisse reçoit des dépôts temporaires facultatifs, ainsi que des dépôts permanents et pour la formation de la garantie en numéraire, qui sont obligatoires pour les fonctionnaires en activité.

A. Dépôts permanents.

Tout fonctionnaire télégrapho-postal en activité est inscrit d'office comme membre de la Caisse. Les pensionnaires ne deviennent membres qu'après leurs déclarations écrites. En cas de mort, la femme ou les orphelins peuvent demander leur réinscription en qualité de pensionnaires. Les dépôts permanents sont constitués par une retenue de 2 % du chiffre inscrit au budget, représentant le salaire du fonctionnaire et de 2 % de la pension nette du pensionnaire et produisent un intérêt de 3 %. Seuls les dépôts permanents confèrent le titre de membre de la Caisse et le droit de bénéficier de tous les avantages accordés. Ils ne peuvent être restitués qu'au moment où le fonctionnaire a quitté le service actif ou à l'expiration du terme de l'engagement pris par le pensionnaire.

B. Dépôts temporaires.

Des dépôts temporaires sont acceptés par la Caisse de tout fonctionnaire, pensionnaire ou même particulier dans les limites de ses besoins et avec un intérêt maximum de 6 %. Ils sont restitués dans trois mois au plus tard, après la demande de restitution ou immédiatement et même d'office, si le Conseil d'administration apprécie que les intérêts de la Caisse réclament cette mesure.

C. Dépôts pour la formation de la garantie.

La Caisse d'Épargne, crédit et secours prend sur elle l'obligation d'assurer l'État contre les dilapidations ou les pertes causées par le personnel télégrapho-postal dans le maniement d'argent jusqu'à la concurrence d'une somme égale au salaire pour un an de chaque fonctionnaire. De cette façon, l'État étant assuré, il renonce à faire des retenues pour la constitution du fonds des garanties, à condition que chaque fonctionnaire dépose obligatoirement à la Caisse d'Épargne, une fois pour toutes et payable d'avance, une somme entre 50 et 2.000 lei, c'est-à-dire variant d'après le grade et la qualité du fonctionnaire. En passant d'une classe à l'autre, le fonctionnaire dépose de même à la Caisse, la différence de salaire. A partir de la 2^e année, la Caisse paie un intérêt de 3 % aux fonctionnaires. Le fonds est

administré séparément et les intérêts résultés après avoir couvert à la Direction Générale des P.T.T. les sommes dilapidées ou perdues, et payé les 3 % aux déposants, sont versés au fonds de secours. Si les intérêts ne suffisent pas, on recourt aux sommes versées antérieurement au fonds de réserve. Pour les sommes payées au compte d'un fonctionnaire qui a dilapidé ou perdu, la Caisse est dédommée par le capital déposé par celui-ci, par ses dépôts permanents et temporaires, et par des poursuites judiciaires de toute sorte contre sa fortune.

A la mise en pension ou à la sortie du corps P.T.T., le fonctionnaire, après la vérification de sa gestion, peut retirer ses dépôts.

III. *Avances sur le salaire ou sur la pension.*

Les fonctionnaires et les pensionnaires membres de la Caisse peuvent obtenir des avances jusqu'à la concurrence du salaire ou de la pension pour 3 mois. Le Conseil d'administration a le pouvoir d'accorder des avances sur salaires ou pensions à tout fonctionnaire ou pensionnaire d'État mais, dans ce cas, avec la garantie solidaire d'un ou deux collègues de l'institution respective. Dans tous les cas, l'intérêt est de 7 %, c'est-à-dire inférieur à l'escompte de la Banque Nationale.

La restitution des avances qui sont considérées comme un acompte reçu de l'État, se fait par retenues mensuelles du salaire, indépendamment de toutes autres retenues. Le maximum de terme pour la restitution est de 18 mois. En cas de mort, réforme ou destitution avant la restitution complète de l'avance, si les dépôts permanents, temporaires et de garantie ne sont pas suffisants pour le recouvrement, il sera acquitté solidairement et intégralement par les successeurs, ayant droit à la pension. Tous les actes, ainsi que toutes les opérations de la Caisse sont exemptés d'impôts quels qu'ils soient et de taxes judiciaires.

IV. *Fonds pour secours et constructions.*

A. *Les fonds pour secours* sont alimentés :

a) Par le capital de la Caisse, ainsi que par une dotation

de 200.000 lei accordée par l'État et une subvention annuelle prévue dans le budget du Ministère de l'Intérieur (Direction générale P.T.T.) ;

b) Par le bénéfice net résulté des opérations faites par la Caisse ;

c) Par les donations et les legs acceptés ;

d) Par le produit des fêtes, soirées et loteries autorisées par la loi ;

e) Par tous les revenus extraordinaires de la Caisse ;

f) Par les excédents de la différence de cours des mandats postaux externes ;

g) Par les amendes appliquées au personnel ainsi que par les vacances de ce personnel ;

h) Par les sommes résultées des rebuts et papier de maculature ;

i) Enfin par le résultat des opérations du fonds des garanties.

B. *Secours.*

L'opportunité pour accorder les secours est à la souveraine appréciation du Conseil d'administration. Ils ne s'accordent qu'aux membres de la Caisse et seulement en cas de maladies graves bien constatées (blessures, opérations chirurgicales sérieuses, accouchements avec interventions chirurgicales), en cas de mort, de pertes provoquées par incendies ou inondations, et généralement dans le cas d'événements malheureux indépendants de la volonté de l'homme.

Si les moyens de la Caisse le permettent, on accorde des bourses pour les études des orphelins, ainsi que des secours de mariage pour les filles des membres.

Les membres de la Caisse, mis à la retraite d'office pour causes d'infirmités et qui n'ont pas droit à une pension, ainsi que leurs femmes ou leurs enfants en cas de décès, reçoivent des secours de retraite payables mensuellement, variant entre 20 et 33 % du dernier salaire, d'après le nombre d'années de service.

Les fonctionnaires de la Caisse, n'ayant pas droit à une pension de l'État, reçoivent des pensions jusqu'à 90 % du dernier salaire. Dans ce but on leur fait des retenues de 5 %

du salaire, sommes qui sont versées au fonds de secours. La veuve et les enfants mineurs jusqu'à 21 ans reçoivent des pensions variant entre 50 et 100 % de la pension du mari, d'après le nombre des enfants mineurs.

C. Constructions.

La Caisse d'Épargne peut placer les excédents de ses revenus, en achetant des terrains pour construire des habitations hygiéniques à bon marché, soit à la demande des membres qui désirent avoir leurs maisons en propriété, soit de sa propre initiative pour l'usage temporaire, au profit des membres. C'est le Conseil d'administration qui, à la suite des informations techniques nécessaires et des disponibilités financières, prend les décisions. Les immeubles construits en vue de devenir la propriété des membres, ne leur sont donnés en possession qu'à titre précaire, pour le paiement mensuel des échéances fixées par l'acte d'engagement et pour un terme qui ne peut dépasser 25 ans. Les membres qui possèdent déjà une partie du capital à placer ou un terrain, peuvent l'avancer ou le vendre à la Caisse, en déduisant la somme par l'acte d'engagement. Pour la somme dépensée par la Caisse on ajoute un intérêt de 5 1/2 % qui est calculé par l'amortissement annuel.

Les actes nécessaires pour passer la propriété de l'immeuble au fonctionnaire, à sa femme ou à ses descendants, sont exempts de toute taxe de timbre. Si le détenteur, pour des motifs bien justifiés, ne peut plus faire face à son engagement, il a le droit de le céder, par acte authentique, à un autre membre. Si le membre a démissionné, sans pouvoir continuer à payer les échéances, la Caisse prend immédiatement la maison en possession, en lui remboursant les sommes déjà encaissées, après la déduction de ses dettes envers l'État ou envers la Caisse.

Pour les cas de mort des membres, la Caisse d'Épargne, perçoit obligatoirement et annuellement de chaque membre en cause, pour le fonds de réserve, 1 % sur la somme restée à payer chaque année. De cette façon, la femme ou les enfants peuvent acquérir l'immeuble avec un dégrèvement allant jusqu'à la somme entière, après 15 ans de retenues pour le fonds de réserve. Si la pension des succes-

seurs est trop petite pour pouvoir supporter les échéances de l'immeuble, la Caisse peut en autoriser la location dans le but de compléter les différences. La Caisse peut donner la même autorisation en cas de transfèrement du fonctionnaire d'une localité à l'autre. Enfin, un dernier avantage que le Conseil d'administration puisse faire aux membres de la Caisse en matière d'acquisition d'immeubles et toujours après les renseignements techniques nécessaires et d'après les disponibilités financières, est celui d'acheter, à la suite de leurs demandes, des immeubles déjà construits au profit des fonctionnaires. Il peut encore dégrever les immeubles appartenant déjà aux fonctionnaires en activité, en les achetant pour le prix de leur charge, remboursable du salaire de l'intéressé.

La Caisse d'Épargne, Crédit et Secours accorde, à titre d'hypothèque en premier rang, les sommes nécessaires aux réparations, transformations ou agrandissements des immeubles des fonctionnaires, jusqu'à la concurrence de 25 % de la valeur du terrain et de la construction. Le remboursement se fait dans ces quelques cas d'après les règles déjà vues.

V. Résultats.

Sans avoir l'envergure de la Caisse Autonome C.F.R. parce qu'elle n'a pas ses fonds non plus, les fonctionnaires et les pensionnaires des P.T.T. sont très fiers de leur institution, qui par son ancienneté, sa bonne conduite et sa prudente gestion, est assez réputée même dans le public. Les événements économiques de chez nous ne lui ont pas permis de se hasarder dans des placements trop coûteux. Elle est cependant arrivée à avoir des sanatoria dans quelques localités à la mer et à la montagne, des chambres d'hôtes dans tous les grands offices de poste du pays et quelques cantines et magasins de vente à bon marché. En matière de construction, elle possède à l'heure actuelle presque mille immeubles.

Quant aux secours en argent, elle accomplit correctement son rôle social, surtout en ce qui concerne les avances sur salaires et sur pension, qui forment le chapitre le plus important de son activité.

5. LA CAISSE DE PENSIONS DU PERSONNEL DES THÉÂTRES NATIONAUX ET DES OPÉRAS ROUMAINS

I. *Aperçu historique.*

La question de la création d'une Caisse de pension pour les artistes roumains s'est posée pour la première fois chez nous dans un projet de loi sur la réorganisation théâtrale en 1870. On y préconisait une cotisation de 10 %, une côte sur les encaissements des représentations, ainsi que sur les bénéfices des bals masqués et des taxes perçues pour le louage des salles, etc... Mais ce projet n'est pas devenu loi. Un règlement qui l'a remplacé prévoyait la création d'une Caisse de secours pour les acteurs malades ou infirmes, ainsi que pour l'envoi des élèves et des acteurs pour étudier à l'étranger. Des lois plus récentes avaient institué pour chaque théâtre ou opéra une Caisse de pensions. Le système était assez défectueux par cela que, les fonds de ces caisses, étant en fonction des revenus qu'on pouvait allouer pour la Caisse de pension, du budget de chaque théâtre, et des retenues du salaire du personnel, chiffres fluctuant d'une façon surprenante, ne pouvaient souvent assurer à l'artiste ou au fonctionnaire mis à la retraite, un quantum de pension correspondant à sa situation et encore moins à lui donner la possibilité d'améliorer sa situation dans l'avenir. Pour y remédier, on a profité du fait que par la loi du 10 juillet 1930 on mettait sur de nouvelles bases les exploitations des théâtres nationaux et les opéras roumains en créant les Régies Autonomes et les concessions et on a institué par la même loi une seule Caisse de pensions, en fondant ensemble les huit caisses de pensions existant auprès de ces institutions. Elle porte actuellement la dénomination de « Caisse de pensions du personnel des théâtres nationaux et des opéras roumains » et fonctionne auprès de la direction de l'éducation du peuple dans le Ministère du Travail, étant sous l'autorité directe du Ministre.

II. Organisation et fonctionnement.

La conduite et l'administration sont confiées à un Conseil d'administration composé de 5 membres nommés par décret. La Caisse est obligée d'établir chaque année sa situation financière par un bilan publié dans le *Journal Officiel*, en plaçant ses excédents budgétaires en effets publics qui forment le fonds non aliénable et qui sont déposés à la Caisse des Dépôts et des Consignations. Quand ce fonds pourra former une réserve suffisante pour assurer le fonctionnement normal du système de capitalisation collective, il sera permis, avec l'approbation du Conseil des Ministres après la proposition du Conseil d'administration, de placer une partie de ce fonds en immeubles et en œuvres d'assistance au profit des pensionnaires ou du personnel des théâtres nationaux et des opéras roumains.

Les revenus de la Caisse des pensions sont formés par :

a) Les retenues de 10 % des salaires mensuels du personnel des régies autonomes et des concessions ;

b) 1/4 du salaire du même personnel dans les premiers 2 mois pour ceux nouvellement engagés ou réintégrés, ainsi que la différence de salaire pour le premier mois en cas d'avancement ;

c) Les économies résultées des vacances survenues ;

d) Les amendes appliquées au personnel et les salaires perdus par voie de pénalité ;

e) Les intérêts du capital disponible du fonds non aliénable ;

f) Les retenues de 5 % du revenu brut des représentations, ainsi que les sommes obtenues par le louage des salles des théâtres ;

g) 40 % du bénéfice net annuel des régies autonomes ;

h) Donations, legs, subventions et tous autres revenus imprévus.

Les régies autonomes qui n'affecteront pas les fonds indiqués à la Caisse de pensions seront poursuivies conformément à la loi des poursuites et les directeurs actionnés en justice.

Les dépenses de la Caisse de pensions sont formées par

le paiement des pensions et des secours accordés ainsi que par les frais d'administration.

III. *Conditions de pensionnement.*

A. *Le personnel artistique.*

Les artistes dramatiques, les metteurs en scène et ceux qui dirigent les opéras ont droit à la pension après 10 ans de service et à l'âge de 57 ans. Après 30 ans de service ils sont dispensés de la condition d'âge et peuvent être mis à la retraite d'office. Pour les chanteurs solistes des opéras la limite d'âge est réduite à 50 ans et ils peuvent être pensionnés d'office après 25 ans de service. La pension est pour la première catégorie et après 10 ans de 25 % de la moyenne des salaires reçus dans les derniers trois ans de service, augmentée de 3,75 % de la même moyenne pour chaque année servie après ce terme jusqu'à 30 ans. Pour la deuxième catégorie elle est aussi de 25 %, mais augmentée de 5 % de la moyenne jusqu'à 25 ans. Aucune pension ne peut dépasser la moyenne des rétributions des derniers trois ans, ni être supérieure à 25.000 lei par mois, somme établie comme maximum de pension. L'artiste devenu inapte est mis à la retraite d'office, garde son droit de pension s'il a au moins dix ans de service, étant dispensé de la condition d'âge. L'artiste devenu infirme pendant et à cause du service, et si cette infirmité le rend inapte à sa profession, a droit à une pension de 40 % de sa dernière rétribution pour un temps servi jusqu'à 10 ans, augmentée de 3 % pour chaque année qui dépasse ce terme. Sa pension ne peut être inférieure à 75 % de la dernière rétribution si l'infirmité rend l'artiste pour toujours inapte à tout travail et elle est égale à cette dernière rétribution si l'infirmité est la suite d'un accident avec les mêmes conséquences.

B. *Le personnel administratif, technique et de service.*

Le personnel administratif, technique et de service a droit à la pension après 10 ans de service au moins et à l'âge de 57 ans. Après 35 ans de service on ne lui demande plus la condition d'âge et il peut être mis à la retraite d'office. La pension est pour 10 ans de service de 25 % de la

moyenne des salaires reçus dans les derniers trois ans et pour chaque année servie au delà de ce terme on ajoute une augmentation de 3 % de la même moyenne jusqu'à 35 ans.

Le maximum de pension pour cette catégorie est de 20.000 lei par mois. Les dispositions concernant les cas d'infirmités ou d'accidents ont la même application pour ce personnel.

IV. *Secours*

Les artistes ou les fonctionnaires mis à la retraite d'office avant d'avoir 10 ans de service, ont droit à un secours unique accordé dans les conditions suivantes :

a) Pour un temps de service jusqu'à 5 ans, le secours de l'artiste est égal au salaire pour 6 mois et de 5 à 10 ans, il est équivalent à celui pour un an ;

b) Pour le fonctionnaire, ce secours est égal au salaire pour trois ou six mois d'après les mêmes distinctions. En cas de décès prématuré du titulaire, ce secours est réduit à 50 % pour la veuve qui n'a pas d'enfants mineurs. Il subit la même réduction s'il ne s'agit que d'un orphelin de deux parents.

V. *Dispositions diverses*

Les droits de pension des successeurs, ainsi que la transmission des pensions à ceux-ci, sont pour les successeurs des artistes et du personnel entier des théâtres nationaux et des opéras roumains, les mêmes que pour les fonctionnaires publics.

Le pensionnaire peut cumuler sa pension avec une nouvelle rétribution à une des régies autonomes ou opéras, à condition que les deux ensemble ne dépassent pas le salaire actuel de la fonction qu'il a eue au moment de sa mise à la retraite.

Le droit de pension se perd avec la qualité de roumain ou à la suite des condamnations pénales impliquant cette déchéance.

VI. *Observations.*

De ce qui précède on voit que le législateur roumain de 1930 a voulu assurer aux artistes une situation aussi bonne que possible et les aider à accomplir dans les meilleures conditions leur rôle cultural et national dans l'État.

Il est à remarquer que le quantum des pensions est assez favorable en comparaison avec les autres salariés de l'État ou des institutions autonomes et qu'un régime très humain a été adopté pour les cas d'infirmité et d'accidents. La loi offre des garanties sérieuses en ce qui concerne l'équité des pensionnements, la justice pouvant toujours être saisie non seulement pour décider le quantum de la pension, mais encore pour examiner le problème entier de la mise à la retraite d'office du personnel. De cette façon la Roumanie a mis à l'abri de la misère une classe de salariés qui, sans être très nombreuse, joue cependant un rôle considérable au point de vue cultural et national. En mettant sur des bases solides et modernes son assurance, elle a accompli un desideratum social de premier ordre.

§ 6. LA CAISSE CENTRALE DES PENSIONS ET LES CAISSES DE SECOURS DES AVOCATS.

En partant d'un principe moral et social, les barreaux des villes plus importantes de Roumanie (Bucarest, Ploesti, Craiova, Constantza etc..) ont essayé d'organiser dans le dernier temps des Caisses de secours et même de pensions pour les avocats. C'est ainsi que, prenant pour base la loi d'organisation du Corps des avocats de 1921, le barreau de Bucarest s'était formé un fonds de secours alimenté par les cotisations de ses membres. De ce fonds on accordait des secours aux avocats sans moyens en cas de maladie et à leurs familles en cas de décès.

Après la loi des avocats de 1924 on a ajouté la création d'un fonds de pensions. Mais ces deux fonds étaient trop modestes pour qu'on puisse en faire œuvre réelle de secours mutuel. Inspiré par le désir d'atteindre ce but, le barreau a créé en 1929 une commission de contrôle des actes de no-

tariat sur lesquels on perçoit une taxe de 5 % des honoraires établis par un tarif minimum. A cette taxe on ajoute encore le revenu d'un timbre spécial « pro senectute » appliqué sur les actes juridiques, le revenu des garde-robes du palais de justice, les cotisations des membres inscrits, le produit des différences subventions, donations ou fêtes, la fructification du capital et des revenus de toute sorte etc...

De cette manière on a constitué le fonds général de la Caisse des pensions. Du fonds de la taxe de 5 % sur les actes de notariat on alloue une fraction de 12 % pour l'augmentation du fonds de la Caisse de secours qui devient ainsi plus appréciable. Le reste est capitalisé et déposé pour fructification à la Banque Nationale ou à la Caisse des Dépôts ou bien placé en titres d'État ou garantis par l'État.

La Caisse de pensions des avocats du barreau du département d'Ilfov (Bucarest) a été reconnue comme personne juridique le 3 mars 1931. C'est une institution de droit privé à caractère de mutualité sans but lucratif ou patrimonial. Tout avocat inscrit à ce barreau a le droit de devenir membre de la Caisse de pensions s'il paie les taxes et les cotisations prévues dans les statuts. Le but de l'institution est de servir à ses membres, ainsi qu'à leurs veuves ou orphelins mineurs en cas de décès, des pensions de retraite ou d'invalidité. La Caisse des pensions a comme organe de conduite un Conseil d'administration, une délégation permanente et une assemblée générale de ses membres, chacun avec les attributions prévues dans les statuts.

Le droit de pension commence pour les membres à l'âge de 58 ans et un minimum de 20 ans de pratique effective. En cas d'invalidité temporaire ou permanente, le temps de pratique est réduit à 15 ans.

La veuve du défunt n'a droit à la pension que dans le cas où elle-même n'est pas pensionnaire de la Caisse.

Les enfants légitimes reçoivent la pension jusqu'à 18 ans. En faisant la preuve qu'ils fréquentent régulièrement les études et qu'ils sont au courant avec les examens, la pension leur est servie jusqu'à l'âge de 21 ans accomplis. Les

pensions ne sont accordées que du revenu du fonds après avoir déduit les frais du Conseil d'administration, qui ne peuvent pas dépasser 15 %. Leur quantum pour l'année prochaine est fixé par le Conseil d'administration. Le membre qui est arrivé à l'âge de 58 ans et avec 30 ans de pratique effective, reçoit la pension entière. Celui qui a moins de cet âge, reçoit 70 %, en ajoutant 3 % pour chaque année de pratique en plus après 20 ans. En cas d'infirmité, le mettant dans l'impossibilité d'exercer sa profession, le membre avec 15 ans de pratique au moins reçoit 50 % de la pension, en ajoutant 3 % pour chaque année en plus jusqu'à 30 ans.

Les membres devenus invalides avant d'avoir au moins 15 ans de pratique, reçoivent une fois pour toutes un secours égal au total de ses versements sans aucun intérêt. Les veuves et les enfants mineurs ont droit à une cote variant entre 25 et 50 % de la pension due au décédé, d'après le nombre des années de mariage ou des enfants.

Du compte-rendu et du bilan pour l'année 1931 on voit qu'à la fin de cette année, la Caisse de pensions comptait 609 membres et possédait un fonds de plus de 15 millions de lei placés en rente d'État et inscrits fonciers urbains Bucarest, déposés à la Banque Nationale de Roumanie. La Caisse aura ses premiers pensionnaires en 1936.

De ce qui précède on voit qu'il s'agit d'une institution constituant un beau début sur la voie de la mutualité. Nous avons dit que des caisses pareilles, d'une importance plus réduite évidemment, existent encore dans les autres principaux centres du pays. Mais tout cela constitue une mutualité partielle dans la classe des avocats. De telles organisations ne peuvent être créées que dans les centres avec un certain nombre d'avocats, vu que le succès d'une mutualité est en rapport direct avec la somme des assurés.

C'est pour remédier à cet inconvénient que la loi du 22 décembre 1931 pour l'organisation du corps des avocats a créé auprès de l'Union des avocats de Roumanie, la Caisse Centrale de Pensions des avocats de Roumanie, et auprès des Conseils des barreaux locaux, une Caisse de secours pour chaque barreau. Le but de la Caisse Centrale de pen-

sions est de former un capital dont le revenu augmenté par les contributions des barreaux et des avocats, puisse servir à accorder des pensions de retraite aux avocats, aux veuves et à leurs enfants mineurs. La pension constitue un droit pour eux, si les avocats ont acquitté les cotisations spéciales prévues par la loi et elle commence à être servie à l'âge de 65 ans, ou en cas de maladie avec incapacité de travail à 60 ans. La pension sera fixée par un règlement spécial et elle sera accordée entière après 35 ans d'ancienneté dans le Corps, en proportion de 70 % après 30 ans, de 50 % après 25 ans et de 40 % après 20 ans d'ancienneté. La veuve et les mineurs recevront 50 % de la pension due à l'avocat. L'avocat mis à la retraite ne peut plus plaider qu'en renonçant temporairement ou définitivement à la pension. La Caisse Centrale de pensions des avocats est administrée par la Commission permanente de l'Union qui peut déléguer ses pouvoirs à un Conseil de direction composé de 3 à 5 de ses membres. Un membre délégué par la commission permanente de son sein conduira la Caisse centrale des pensions.

La Caisse de secours de chaque barreau sera administrée par le Conseil du barreau et conduite par le doyen ou par un conseiller délégué, qui doivent exécuter les décisions du Conseil. Des secours périodiques ou uniques pourront être accordés conformément au règlement spécial, aux avocats, à leurs veuves et à leurs enfants mineurs, en cas de maladie, d'accidents, d'enterrement ou d'autres cas malheureux. Les secours périodiques ne sont accordés que dans le cas où l'avocat, à cause de maladie, cesse temporairement l'exercice de sa profession ou quand cet exercice est impossible à cause d'invalidité ou d'âge trop avancé. Le quantum de ces secours est à l'appréciation souveraine du Conseil du barreau qui tient compte de l'ancienneté de l'avocat comme membre de la Caisse de secours, de ses contributions et du revenu du fonds de secours.

Les fonctionnaires de l'Union des avocats de Roumanie ainsi que ceux des Conseils des barreaux, qui reçoivent une rétribution budgétaire mensuelle soumise aux retenues de 10 % du salaire de base, ont aussi droit à une pension

pour ancienneté de service à l'âge de 58 ans ou même auparavant, s'ils ont servi 30 ans effectifs. La pension est, pour un minimum de 20 ans de service, de 40 % de la moyenne des salaires de base reçus dans les derniers 5 ans de service, augmentée de 6 % pour chaque année en plus jusqu'à 30 ans. Elle est reversible sur les enfants légitimes mineurs et sur la veuve, en certaines proportions.

Les fonds de la Caisse Centrale des pensions sont alimentés par :

a) Une cote de 30 % des cotisations annuelles imposées aux avocats à diverses occasions de leur activité ou spécialement pour le fonds de secours du corps ;

b) Une cote de 50 % des amendes prévues par la loi ;

c) Les donations faites à la Caisse et qui sont exemptes de toute taxe, timbre et impôt envers l'État, le département ou la commune ;

d) Tout autre revenu qui serait créé ;

e) D'une cote de 70 % de la valeur des timbres de plaidoiries vendus aux barreaux. Du reste on attribue 25 % à la Caisse de secours du barreau respectif et 5 % pour les frais de l'Union des avocats. Pour réaliser ce dernier revenu qui est le principal, l'Union des avocats de Roumanie est autorisée à émettre des timbres de plaidoiries de 2, 5, 10, 20, 30, 40 et 50 lei et qui sont distribués par les barreaux aux avocats, afin d'être annulés obligatoirement par les instances judiciaires, à l'occasion de l'introduction ou de la plaidoirie au premier terme de jugement des actions, des appels ou des recours, ainsi qu'à l'introduction des actes authentiques. La valeur du timbre varie d'après la nature de l'action, de l'instance de jugement et du montant de la somme en litige. Les timbres émis par l'Union ne sont payés, sous sanctions très sévères, que par les avocats et non pas par leurs clients. Les magistrats sont obligés, faute de la présence de ces timbres, de refuser les actes présentés et de ne pas donner la parole aux avocats en instance. Les fonds de la Caisse Centrale de Pensions sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations, à la Banque Nationale ou placés en titres de rente de l'État ou garantis par l'État. La vente, l'achat ou l'hypothèque des immeubles ainsi

que le placement des fonds en hypothèques ne sont autorisés que sous certaines formes assez rigoureuses.

Par cette récente loi, la Roumanie en mettant sur des bases solides la nouvelle assurance, a accompli encore un de ses devoirs sociaux en ce qui concerne les avocats qui ne sont plus en pleine vigueur pour travailler. De cette façon elle élargit petit à petit le champ d'application de la loi sur les Assurances Sociales de 1912, loi comprenant spécialement les ouvriers des industries et les artisans des métiers. Les professions libres n'en sentaient pas moins le besoin. Celle des avocats a été, comme nous l'avons vu, assurée. Les fonds de la Caisse Centrale des Pensions ainsi que ceux des Caisses de secours des barreaux sont assez appréciables pour espérer un bel avenir.

Dans le paragraphe suivant nous allons voir l'assurance d'une autre profession libre.

§ 7. LA CAISSE DE RETRAITES ET DE PENSIONS DES JOURNALISTES

Une des plus récentes lois d'Assurances sociales de chez nous est aussi celle qui institue une caisse de retraites et de pensions pour les journalistes. Nous avons fini le paragraphe précédent en remarquant que la loi de 1912 n'englobe que les travailleurs industriels et les artisans. Les travailleurs intellectuels de toute catégorie et principalement les fonctionnaires des entreprises particulières, à la différence des fonctionnaires publics, auxquels la Caisse Générale des pensions assure la retraite, étaient laissés jusqu'à une époque assez rapprochée, en dehors de toute préoccupation de telle nature. L'initiative particulière, bien que remarquable chez certaines entreprises plus grandes, était totalement insuffisante et trop influencée par les fluctuations économiques et politiques. Inspiré par ce fait et vu le manque de prévoyance, parfois même chez les intellectuels, animé du désir de dégager autant que possible la société du fardeau souvent trop lourd de l'Assistance Publique, l'État qui, surtout dans le siècle actuel, montre une louable sollicitude pour ces problèmes, suivant l'exemple

d'ailleurs, est intervenu chez nous aussi. Un vaste programme tendant à étendre le régime des Assurances sociales sur les fonctionnaires des entreprises particulières est sur le chantier. Un projet de loi à ce sujet a été même élaboré et attend d'être soumis aux débats des corps législatifs. Mais, étant donnée l'instabilité politique et économique qui persiste et les trop grandes dépenses budgétaires qu'entraîne une loi à caractère aussi général, aucun gouvernement n'a eu le courage de la faire voter. On a recouru alors à un moyen plus souple et plus facile, à savoir la réalisation partielle des idées du vaste programme préconisé, en légiférant d'abord pour les catégories plus restreintes d'intéressés. On a procédé ainsi que nous l'avons déjà vu pour les artistes et personnel des théâtres et des opéras, ensuite pour les avocats et enfin pour les journalistes dont nous allons nous occuper dans ce paragraphe.

Le rôle considérable joué par les journalistes dans la vie d'un État moderne est trop connu pour qu'on y insiste. La presse est devenue une institution si importante dans la vie publique d'aujourd'hui qu'on l'a, avec raison, qualifiée comme le 4^e pouvoir dans l'État. Il est cependant curieux de constater que, plus cette institution est devenue importante, plus la vie de ses adeptes est devenue précaire et parfois même pénible. C'est le phénomène que nous avons déjà remarqué dans l'industrie où, si l'assurance sociale n'a pas été organisée méthodiquement au moment opportun, la misère de l'ouvrier s'est accrue avec le progrès des entreprises auxquelles il a été attaché. Elle est allée aujourd'hui dans certains pays jusqu'à ce que l'ouvrier, bien que valide et les bras tendus pour avoir du travail, est laissé sans pain à cause de cette nouvelle crise de l'industrie moderne, le chômage. Pour les journalistes la question est encore plus délicate par cela que, leurs souffrances étant en liaison directe avec la liberté de leur conscience, peut avoir plus que celle de l'ouvrier industriel, une influence néfaste sur la société. Or, comme à l'époque actuelle la presse a été industrialisée et comme les rapports entre les directeurs des journaux et les journalistes se sont assimilés à ceux entre les patrons et les salariés, on ne peut garantir

la liberté de conscience qu'en assurant la situation matérielle de ces derniers, tant en ce qui concerne leur salaire actuel, que l'œuvre de prévoyance qui les mette à l'abri, eux et leurs familles, des effets du chômage, de la maladie, de l'invalidité et de la vieillesse.

Le législateur roumain, guidé par ces considérations et inspiré par la législation existant en Autriche et en Tchécoslovaquie, a jugé bon de venir un moment plus tôt au secours de la classe des journalistes, en la considérant comme une branche sociale distincte, avec caractères et intérêts spéciaux¹. C'est ainsi qu'une loi de 1930 a créé la Caisse de retraites et de pensions des journalistes, caisse destinée à donner à ses membres une sûreté matérielle plus grande et par cela plus d'indépendance et plus de dignité dans la vie publique. C'est une institution autonome conduite par un Conseil d'Administration composé de 4 journalistes élus par l'Assemblée générale, 2 représentants des directeurs propriétaires de journaux et le directeur général de la Caisse Centrale des Assurances Sociales. Ce Conseil est investi de toutes les attributions concernant le fonctionnement de la Caisse et l'exécution des décisions de l'Assemblée générale. Il décide sur les inscriptions des membres, sur les demandes de mise à la retraite et sur le quantum des pensions. Un administrateur de la Caisse, nommé par le Ministre du Travail, fait l'office de secrétaire du Conseil, exécute ses décisions et assure, avec l'aide d'un caissier-comptable, le service de la Caisse. Chaque année, avant la fin du premier trimestre, a lieu l'Assemblée générale des membres, présidée par le président du Conseil d'administration. Des assemblées générales extraordinaires peuvent être convoquées à toute époque. Une Commission de contrôle, formée par deux membres élus annuellement par l'assemblée générale et par un expert-comptable, vérifie la gestion tous les trois mois. Enfin, une Commission de jugement, composée par la Commission d'appel existant auprès de la Caisse Centrale des Assurances Sociales, complétée par trois membres élus

1. L'Institut d'assurance pour la presse a été créé en Autriche par la loi du 1^{er} août 1928 et en Tchécoslovaquie par celle du 1^{er} janvier 1929.

par l'Assemblée générale, a l'attribution de juger en appel tous les litiges qui peuvent naître de l'application de la loi. Ses décisions sont définitives et exécutoires, avec droit de recours en cassation. De tout cela on voit que le personnel permanent de la Caisse, en dehors du Conseil, se réduit à deux fonctionnaires : l'administrateur et le caissier-comptable. L'organisation proprement dite, les opérations d'encaissement des cotisations, ainsi que les paiements à effectuer, ont été confiés aux Assurances Sociales qui possèdent tout l'appareil technique nécessaire, la Caisse centrale administrant l'avoir de cette nouvelle institution comme un fonds séparé, avec une comptabilité distincte. Le législateur a voulu éviter à l'extrême les dépenses et encourager cette jeune institution, en mettant à sa disposition l'appareil technique des assurances sociales.

La participation à l'assurance est obligatoire pour tous les journalistes salariés. Il y existe cependant une particularité constituant une exception en matière de caisse habituelle d'assurances. L'admission à l'assurance n'est pas dictée par la seule existence d'un contrat d'occupation à un journal. Il lui faut encore l'approbation du Conseil d'administration qui décide souverainement sur l'admission ou le rejet des demandes. D'un autre côté, comme il était difficile de donner une définition précise sur la profession de journaliste, on a imposé les conditions suivantes :

- a) De faire partie du personnel de rédaction d'un journal paraissant tous les jours ;
- b) D'avoir l'âge de 22 ans ;
- c) D'avoir un an d'ancienneté dans la presse ;
- d) D'avoir comme principale occupation celle de journaliste ;
- e) De faire partie d'une société de presse ou de posséder un certificat attestant la qualité de journaliste, élibéré par une de ces sociétés ;
- f) De recevoir un salaire minimum de 3000 lei par mois.

Les rédacteurs salariés des publications hebdomadaires, sans y être obligés, peuvent s'inscrire comme membres de la Caisse, à leur demande.

On a admis un minimum de salaire parce qu'il était pos-

sible qu'un journaliste pratique accessoirement cette profession, tout en ayant une autre occupation principale. Le fonds social de la Caisse est constitué :

a) Par une cotisation de 10 % sur les salaires des journalistes, dont la 1/2 est supportée par les entreprises de journaux ; b) Par une contribution de l'État consistant dans une subvention de 5 millions par an pendant 10 ans, subvention imposée par le fait qu'en reconnaissant à l'entrée dans l'assurance une ancienneté, on créait dès le début, à la Caisse d'assurance un passif que l'État a pris la charge de couvrir¹ ; c) Par donations et legs. A la différence de la loi autrichienne où les versements à la Caisse d'assurance tombent entièrement à la charge des entreprises de journaux, la loi roumaine, suivant l'exemple du régime allemand, ou italien, pour ne pas surcharger les propriétaires de journaux, a laissé 1/2 de la cotisation au compte des journalistes.

La Caisse assure à ses membres :

a) Une pension de retraite égale à la moyenne des derniers 5 ans de salarisation, à ceux ayant l'âge de 55 ans accomplis et une ancienneté de 30 ans, pension se réduisant en rapport avec le nombre d'années de cotisations pour les membres qui se retirent avant 30 ans d'ancienneté ;

b) Une pension d'invalidité qui varie entre 40 et 100 % suivant que l'infirmité physique ou intellectuelle est intervenue entre le minimum de 10 ans et le maximum de 30 ans d'ancienneté ou bien qui consiste dans un secours égal à la somme entière résultée de cotisations de 10 % pour ceux devenus invalides avant d'avoir 10 ans d'ancienneté ;

c) Enfin une pension à la veuve et aux enfants mineurs du journaliste décédé, pension variant avec les années de cohabitation et avec le nombre des enfants, arrivant jusqu'à 60 % pour la veuve et 90 % pour les enfants.

1. Une disposition transitoire prévoit qu'à l'entrée en vigueur de la loi, l'ancienneté dans la presse de tous les membres inscrits sera considérée comme ancienneté de cotisation. Cependant aucune pension de retraite ne sera accordée dans les premiers 5 ans de fonctionnement de la Caisse, en exigeant un minimum de 60 mois de cotisation pour l'inscription à la pension de retraite.

Comme nous le voyons, il n'y a que l'assurance pour la maladie qui manque. On a dit que, étant donné la situation spéciale des journalistes, l'assurance-maladie ne présente pas pour eux un intérêt flagrant. D'ailleurs les journalistes de Roumanie se sont créés par leurs efforts des institutions propres de prévoyance, institutions capables de faire face à leurs besoins. On pourra ajouter éventuellement dans l'avenir toutes les branches de l'assurance.

La loi prévoit enfin une série de responsabilités et de pénalités contre les patrons qui ne feront pas savoir à temps les dates nécessaires pour l'imposition à l'assurance, qui ne déduiront pas et ne verseront pas ponctuellement les retenues légales, etc... ainsi que contre les journalistes qui se sont servis d'actes faux pour obtenir le droit d'assurance ou un droit supérieur à celui prévu par la loi.

De cet examen rapide de la loi de 1930 pour l'assurance des journalistes, on voit que le législateur roumain a fait des efforts remarquables pour donner la possibilité à la fonction de journaliste de s'exercer dans les meilleures conditions de dignité, de stabilité et d'indépendance. On a créé ainsi un établissement qui, sans pouvoir être comparé comme sphère d'activité avec les précédentes, est cependant destiné à accomplir une belle œuvre sociale.

§ 8. LA CAISSE DE PENSIONS DE LA BANQUE NATIONALE.

Une dernière institution dont nous allons dire quelques mots est la Caisse de pensions de la Banque Nationale. C'est une institution relativement assez vieille, sa première pension étant servie en juin 1893. Son importance n'est pas ignorable, vu qu'elle assure l'avenir de ses fonctionnaires et employés de toute catégorie, tant de la centrale de Bucarest que de ses nombreuses succursales et agences parsemées sur le territoire du pays. Elle est encore digne d'être remarquée par le quantum de pensions offertes. La Banque Nationale a d'ailleurs la réputation chez nous que tout en étant servie par les meilleurs fonctionnaires de banque, elle les paye royalement. C'est peut-être exagéré. Cependant, avec la caisse de pension, elle a l'occasion de doubler sa

renommée en offrant à ses fonctionnaires une pension qui va de 45 % pour 15 ans de service, jusqu'à 100 % de la moyenne des appointements des deux dernières années pour 30 ans de service.

Le mérite est d'autant plus grand que les retenues sur les salaires du personnel de toute catégorie ne monte qu'à 5 % et non pas à 10 % comme cela se passe d'habitude pour les fonctionnaires de l'État où des quelques autres institutions que nous avons déjà examinées. Les fonds de la Caisse sont encore complétés par les amendes appliquées au personnel, par legs et donations, par la fructification du fonds de pensions et surtout par les subventions de la banque qui doivent être assez fortes, pour donner à la Caisse la possibilité de servir les pensions que nous avons vues. Ajoutons enfin que les veuves et les enfants mineurs ont aussi des droits de pensions dans certaines proportions.

Avec la Caisse de pensions de la Banque Nationale de Roumanie nous avons fini d'examiner les institutions possédant des Caisses d'assurances pour leur personnel, caisses réglementées séparément, c'est-à-dire par des dispositions spéciales (lois ou règlements) et en dehors du champ d'application de la loi de 1912 ou des lois d'assurances encore en vigueur dans les territoires recouverts. Il y a encore évidemment beaucoup d'autres grandes entreprises chez nous qui possèdent certaines organisations de secours et de pensions pour leurs fonctionnaires ou employés. C'est surtout dans l'industrie du pétrole, du bois, des mines et de la métallurgie qu'on rencontre de telles institutions et qu'il serait intéressant d'esquisser. Mais comme elles n'ont rien du caractère public, comme il ne s'agit que des entreprises entièrement privées, nous ne voyons pas la raison de nous y arrêter. Nous pouvons tout au plus ajouter, pour finir ce long chapitre, que la loi de 1912 a trouvé quelques caisses d'entreprises auprès de certaines sociétés pétrolifères (Steaua-Campina, Astra-Moreni) et forestières (Goetz-Tarcau) et quelques dispensaires bien agencés (Les Sociétés : Arges, Steaua, Astra, etc...). On a trouvé bon de les laisser continuer leur activité en passant des conventions qui les obligent à appliquer la loi sur les Assurances Sociales. En

vertu de ces conventions, la Caisse Centrale rembourse à ces établissements 80 % des cotisations qu'ils paient pour leurs ouvriers. Le reste de 20 % est retenu pour les frais généraux des assurances.

L'imprimerie de l'État (*Journal Officiel*) possédait aussi son organisation propre d'assurances, mais elle est passée dernièrement à la Caisse Centrale.

Cela dit nous avons fini avec la première section de cette partie, c'est-à-dire le régime actuel des assurances sociales dans l'ancien Royaume. Sous réserve de revenir plus tard sur des questions d'un caractère plus général, mais se référant toujours au même territoire, nous nous proposons d'examiner dans la deuxième section, d'une façon assez brève, les assurances sociales dans les provinces recouvrées.

SECTION II

LES ASSURANCES SOCIALES DANS LES TERRITOIRES RECOUVRÉS

Nous avons déjà vu qu'il coexiste encore en Roumanie quelques régimes d'assurances sociales. A part la loi de 1912 pour l'ancien royaume et dont nous avons fait l'étude, chaque province, sauf la Bessarabie, garde toujours le régime hérité de son pays d'origine. C'est ainsi que l'Ardéal est gouverné par la loi hongroise XIX de 1907 et la Bukovine par les lois autrichiennes de 1888, 1887 et 1909. La Bessarabie seule a été mise sous l'empire de la loi de 1912 avec certaines modifications. Dans les trois chapitres qui suivent nous allons examiner brièvement les assurances sociales de ces trois provinces¹.

1. L'Ardéal, connu à l'étranger sous le nom de Transylvanie, avant la guerre sous la domination hongroise, est formé par quatre provinces : Transylvanie avec 3.217.149 habitants, Banat avec 942.072 habitants et Crisana-Maramures avec 1.387.675 habitants ; en tout une population de 5.546.896 habitants. (C'est une province très industrielle).

La Bukovine, moins industrielle, avec 845.903 habitants aujourd'hui, appartenait à l'Autriche.

La Bessarabie plutôt agricole, ancienne province de Russie jusqu'en 1919, a actuellement une population de 2.865.506 habitants.

Les chiffres indiqués sont ceux du recensement général du 29 décembre 1930.

CHAPITRE PREMIER

LA BESSARABIE

I. *Historique.* La Bessarabie était la seule province qui au moment de l'annexion se trouvait complètement dépourvue d'assurances sociales. Et cependant la Russie possédait une loi assez récente et moderne en la matière : la loi de 1911. Avant cette loi, les Inspectorats industriels avaient des pouvoirs illimités pour imposer aux entreprises industrielles d'organiser l'assistance médicale. Ainsi les ouvriers n'avaient aucun intérêt à réclamer que l'on fonde des assurances sociales proprement dites, assurances qui d'ailleurs devaient les obliger à y contribuer.

C'est justement ce qui se passait par exemple en Pologne, où l'on faisait de cela œuvre de propagande nationale, et qui a créé des difficultés à ce pays après son indépendance. Ainsi, alors que la Pologne a introduit un système moderne d'assurance, en appliquant dans l'assurance contre la maladie le régime d'après lequel les assurés contribuent pour la plupart des fonds, on s'est heurté contre la résistance des agitations ouvrières. On reprochait notamment que sous l'ancien régime russe ils étaient plus favorisés, toutes les dépenses de cette assurance étant à la charge des patrons. Évidemment, il ne s'agissait que de grandes entreprises qui pouvaient organiser un service de secours contre la maladie. Les petits patrons et les artisans ne bénéficiaient pas de ces avantages, restant en dehors de l'assurance.

En ce qui concerne la loi de 1911, elle ne s'appliquait qu'à certaines provinces, à l'exception de la Pologne Orientale et de la Bessarabie. Cependant, l'article 35 de la décision du Ministère du Travail du 23 avril 1921, mettant en

application la loi du 17 avril 1921, a tenu compte des rentes et pensions pour accidents de travail, établies conformément à la loi de 1911, en disposant qu'elles continueront à être acquittées au compte de la mutualité patronale de Bessarabie. De même, les droits de rente et de pension, en cas d'accidents de travail, pour les accidents qui avaient eu lieu jusqu'à la promulgation de la loi pour l'extension des assurances en Bessarabie, et qui n'étaient pas encore établis, devaient être établis conformément à la loi russe de 1911, par les organes prévus dans la décision. En réalité, on n'a pas eu l'occasion d'appliquer cette mesure. Il était pourtant possible qu'un assuré d'une province voisine, où la loi de 1911 fût applicable, se trouvât en Bessarabie ; on devait alors respecter ses droits acquis. L'existence de l'article 35 de la décision mentionnée ne se justifie que pour cette éventualité.

II. *L'État actuel.* Devant cette situation, le législateur roumain a dû trouver une solution expéditive. Ainsi, il est venu avec la loi du 17 avril 1921 qui étend en Bessarabie le régime d'assurances ouvrières existant dans l'ancien Royaume, c'est-à-dire la loi de 1912 dont nous avons fait l'étude. C'était la solution la plus facile et la plus simple jusqu'à l'unification des assurances sociales pour tout le territoire du pays. Malgré la formule générale employée par la loi de 1921, elle contient néanmoins des particularités qui méritent d'être mises en évidence. En examinant cette loi, nous relèverons ses principales préoccupations, surtout en ce qui concerne les accidents de travail.

La loi autorise le Ministère du Travail à prendre par décision, les mesures nécessaires pour appliquer en Bessarabie, à la place de la loi russe, les dispositions de la loi sur les assurances ouvrières en vigueur dans l'ancien Royaume. C'est une disposition très importante, vu qu'elle offre plus de souplesse que la voie habituelle. Ainsi le ministre peut, par sa décision, et non par règlement, prendre toute mesure qu'il croit nécessaire pour assurer la bonne application de la loi. Grâce à cette modalité, le Ministre, par une longue décision en date du 23 avril 1921, a pu préciser l'instaura-

tion du nouveau régime en Bessarabie, en remplaçant, par sa décision même, les statuts de l'ancien Royaume, et en complétant les dispositions qui font l'objet de ces statuts.

En ce qui concerne les organes de l'assurance, l'article 2 apporte une très importante innovation. A la place des corporations de l'ancien Royaume, on a créé en Bessarabie des Caisses d'assurance. L'importance réside dans le fait que tandis que la corporation de la loi de 1912 implique non seulement les assurances mais les intérêts professionnels généraux des ouvriers, les Caisses d'assurance de Bessarabie ne s'occupent que des assurances, en concentrant toute leur activité dans cette direction. La décision ministérielle fixe leur nombre à dix, et établit la circonscription territoriale de chacune. A la place du Conseil d'administration de la corporation, auprès de chaque Caisse d'assurance, fonctionne un conseil composé de patrons et ouvriers en nombre égal, et de délégués du Ministère du Travail dont un magistrat qui est de droit le président du Conseil. Les inspecteurs du Ministère du Travail peuvent participer aux séances du Conseil avec vote consultatif. Toutes ces dispositions, et surtout celles de la présence d'un magistrat à la présidence du Conseil, sont de nature à donner plus d'autorité et de régularité dans le fonctionnement des Caisses d'assurance. Quant aux attributions de celles-ci et de leurs conseils, elles sont les mêmes que celles qui ont été prévues par la loi de 1912 pour les corporations et pour les Conseils d'administration des corporations, en ce qui concerne les assurances.

La question des accidents de travail est encore plus largement traitée par la loi et surtout par la décision, en y apportant une série de précisions et de modifications. Tout d'abord, pour que l'Association Patronale de l'Ancien Royaume ne prenne pas sur elle le passif de l'assurance-accidents de Bessarabie, on a créé, jusqu'à l'unification des assurances dans tout le pays, une mutualité à part, pour cette province. Ensuite, pour plus de sûreté et pour la création de réserves, les charges dues par les patrons bessarabiens pour les rentes et les pensions de Bessarabie sont calculées pour toutes les catégories d'industries, avec

le capital constitutif de ces rentes et pensions. La loi a été donnée en application de la Caisse centrale de Bucarest. Cependant, pour exécuter ses dispositions en ce qui concerne l'assurance contre les accidents, on a institué un organe externe de la Caisse Centrale, un service de l'assurance contre les accidents, siégeant à Kichinev. Au près de ce service fonctionne un Conseil patronal. Comme le premier qui n'est pas un organe à part mais un subordonné de la Caisse Centrale, de même, aussi le Conseil de Kichinev n'a qu'une partie des attributions du Conseil de l'Association Patronale de Bucarest et notamment celles de juridiction. Les charges réparties à la fin de l'année contiendront aussi les dépenses d'administrations faites par la Caisse Centrale pour l'application de la loi. Pour le recouvrement des charges de l'assurance contre les accidents, la Caisse Centrale fait l'imposition des patrons d'après le tableau de classification des risques, applicable aux patrons de l'ancien Royaume. La Caisse Centrale poursuit l'encaissement des cotisations patronales et tient une gestion séparée pour cette assurance. La décision ministérielle du 23 avril 1921 donne une série de précisions sur la loi de 1912, et contient aussi une grande partie de dispositions qui figurent dans les statuts de l'Association Patronale de Bucarest. Elle introduit même des innovations parfois très importantes. C'est ainsi que, la population étant plus rare en Bessarabie, la décision prévoit que si, dans la localité, il n'existe pas une Caisse d'assurance, les secours en argent et ceux d'enterrement seront payés en cas d'accident par le patron. Dans ce cas, il sera remboursé à la fin de l'année financière ou il sera crédité pour toutes les sommes avancées. Dans le Royaume c'est toujours la corporation ou la Caisse Centrale, par mandat postal, qui fait cette opération. De même l'article 19 de la décision complète, précise et innove en disposant que les machines agricoles, mises en mouvement par des moteurs, qui ne fonctionnent qu'un certain nombre de jours par an, comme aussi les moulins des paysans, sont imposés chaque année en prenant comme base leur nombre et leur nature et non pas les salaires payés. En ce qui concerne les entreprises de construction, l'article 20 contient la disposition

nouvelle d'après laquelle un acompte sur les charges peut être encaissé à la date de la libération de l'autorisation de construire, et avec le concours des organes chargés de libérer ces autorisations. La loi est beaucoup plus large que dans l'Ancien Royaume en matière de voies d'attaques de la part des patrons contre leur imposition aux charges. Elle précise en même temps qu'un intérêt de 6 % sera perçu pour toute somme due par le patron et non acquittée dans 15 jours après la date de la communication. Des remises peuvent être accordées aux agents encaisseurs, remises qui, en cas de sommes poursuivies, sont mises à la charge du patron. Les dispositions concernant l'État comme patron sont aussi plus précisées pour la Bessarabie. Il y en a même une, nouvelle, dans le sens que, pour les rentes et les pensions établies par la Commission d'assurance et qui tombent à la charge d'une entreprise de l'État, le Chef de l'administration de cette entreprise a le droit de faire appel à la Commission d'appel dans 8 jours de la communication de la décision. Quant aux mesures de prévention contre les accidents et d'hygiène industrielle, elles sont les mêmes que celles qui existent dans l'ancien Royaume. Il y a seulement l'innovation pour la Bessarabie, que tout organe du Ministère du Travail, comme aussi les autorités de police, peuvent constater la contravention à ces prescriptions et dresser des procès-verbaux.

Enfin le service d'assurance de Kichinev se conforme en tout ce qui concerne l'application de la loi d'assurance de Bessarabie aux dispositions de la Caisse Centrale. Le Conseil patronal auprès de ce service est composé d'un membre de la Cour d'Appel de Kichinev comme président, du chef du service d'assurance et de cinq patrons des entreprises comprises dans l'assurance contre les accidents, comme membres, tous nommés par une décision du Ministère du Travail. Parmi ses attributions, remarquons comme plus particulière, celle qui lui donne le droit de demander à la Commission des assurances la revision des rentes des invalides, quand on constate qu'une amélioration essentielle est intervenue dans le degré de leur invalidité.

En esquisant le régime d'assurances ouvrières en Bessa-

rabie, nous nous sommes contentés de mettre en évidence les principales préoccupations de la loi et surtout de la décision ministérielle de 1921. Pour le reste, on ne fait que préciser les dispositions de la loi de 1912 et de les adapter aux circonstances locales. Ajoutons en concluant que cette situation ne constitue qu'un expédient jusqu'à l'unification des assurances dans tout le pays. Il a été imposé par la situation précaire où se trouvaient les ouvriers de cette province au moment de l'annexion et nous espérons que cet état provisoire finira bientôt. Quant aux résultats obtenus jusqu'à présent, nous les verrons dans un chapitre spécial.

CHAPITRE II

L'ARDÉAL

Comme nous l'avons déjà dit, c'est la loi hongroise XIX de 1907 qui gouverne encore les Assurances Sociales en Ardéal. Elle a été modifiée en 1917 par l'ancien régime, en introduisant certaines mesures d'exception dictées par l'état de guerre. Après l'annexion, à diverses époques, elle a été mise d'accord avec la situation créée après la guerre. La première fois c'est par le décret XIX de 1919 du Conseil dirigeant (le gouvernement provisoire d'Ardéal après l'écroulement de la Hongrie) qu'on lui a fait certaines modifications assez importantes. Remarquons d'abord que la loi hongroise ne connaissait que l'assurance contre la maladie (inclusivement le secours d'enterrement et d'accouchement) et contre les accidents. L'assurance contre l'invalidité, contre la vieillesse et pour les successeurs, n'était légiférée dans l'ancienne Hongrie, que pour les mineurs, en vertu de la loi des mines de 1854. Les dispositions prises après l'annexion, comme nous le verrons aussitôt à chaque sorte d'assurance, ont eu pour effet, soit de restreindre le champ des assurances sociales pour certaines catégories, soit de l'élargir pour les autres. Elles ont eu encore le résultat de limiter de plus en plus l'autonomie locale dont jouissaient les assurances en Ardéal, le contrôle de la Caisse Centrale de Bucarest devenant petit à petit plus effectif et plus efficace.

I. *L'assurance-maladie.*

A. *Le champ d'application.* Le champ d'application de cette assurance était déjà assez large d'après la loi hon-

groise XIX de 1907. Il a été encore élargi par le décret XIX de 1919. Il y avait dans l'assurance obligatoire contre la maladie tous les employés des entreprises industrielles (inclusivement les Monopoles de l'État) comme aussi ceux des autres entreprises qui poursuivaient un gain matériel comme les bureaux techniques, les agences, les théâtres, les pharmacies, les institutions sanitaires, les laboratoires, etc..., les ouvriers des mines, des carrières, des constructions, des abattoirs, des exploitations de Chemin de fer, de la poste, du télégraphe, de la navigation, du transport, des entreprises industrielles agricoles, des ateliers, des institutions publiques d'enseignement ; les employés des sociétés et des associations et les ouvriers à domicile. Le décret XIX de 1919 a ajouté encore dans l'assurance obligatoire, sans limite de salaire et sans considération s'ils sont employés d'une façon permanente, provisoire, auxiliaire ou transitoire, les ouvriers agricoles et les employés de commerce. Par contre, à la différence de l'Ancien Royaume, les patrons-artistes n'ont pas été compris dans cette assurance. La loi XIX de 1907 admettait encore dans l'assurance facultative, à l'exclusion de ceux qui souffraient d'une maladie chronique, les ouvriers domestiques et en général tout autre salarié, qui n'était pas compris dans l'assurance obligatoire comme aussi les artisans qui travaillaient à leur propre compte sans ouvriers.

Comme on le voit, le décret de 1919 a englobé dans l'assurance obligatoire contre la maladie les ouvriers agricoles. C'est la seule province qui ait, dans l'assurance, cette catégorie d'ouvriers. C'est une extension assez intéressante de l'assurance, mais aussi assez difficile pour l'état actuel de notre organisation sanitaire. On se rend compte que les charges de l'assurance contre la maladie sont beaucoup plus grandes pour les ouvriers agricoles, très répandus sur le territoire du pays, que pour les ouvriers industriels, qui sont groupés dans certains centres. Et cependant le décret a fixé des cotisations plus réduites pour les ouvriers agricoles. D'où un double mécontentement : d'abord, de la part des ouvriers industriels qui payent plus que les autres, ensuite de la part des ouvriers agricoles qui ne peuvent avoir

la contre-valeur de leur contribution, l'assistance médicale étant trop coûteuse et donc insuffisante pour eux. Le décret du Conseil dirigeant s'est ainsi retourné contre l'assurance même. Car on ne peut introduire un assurance contre la maladie que dans les régions où on a déjà organisé une assistance médicale. Or, ce n'est le cas dans l'Ardéal que pour les centres industriels, et non pas pour toute l'étendue du territoire où sont répandus les ouvriers agricoles.

Le même décret contient une disposition assez risquée en ce qui concerne les fonctionnaires commerciaux qui ont été compris dans l'assurance sans aucune limite de salaire. C'est ainsi que les directeurs de banques par exemple en font partie. L'assurance de telles personnes entraîne parfois des privilèges et des faveurs qui sont contre la mutualité qui n'a pas été créée dans ce but.

B. *Les droits des assurés.* Les droits découlant de l'assurance-maladie sont :

1. En cas de maladie :

a) Traitement médical à domicile ou au dispensaire pendant 26 semaines ;

b) Médicaments, bains, eaux minérales et accessoires médicaux ;

c) Secours en argent calculé à 60 % du salaire quotidien moyen, à partir du troisième jour, pendant 26 semaines au maximum ;

d) A la place du secours en argent, traitement dans un hôpital public, l'hôpital étant obligé, après quatre semaines, de traiter l'assuré dans la limite des secours en argent auxquels le malade a droit ;

e) En cas d'internement dans l'hôpital de l'assuré, les membres de sa famille, entretenus par lui, ont droit à la moitié du secours en argent ;

f) Transport à l'hôpital et de l'hôpital à domicile ;

g) Traitement médical, médicaments et accessoires médicaux pendant 26 semaines, aux membres de la famille habitant avec l'assuré, qui n'ont pas de salaires et qui ne sont pas assurés.

2^o En cas d'accouchement :

a) Assistance médicale pour l'accouchement et traitement ;

b) Secours en argent calculé à 75 % du salaire moyen de la classe de cotisation, pendant 8 semaines, à condition que l'assurée soit membre de la Caisse d'assurances depuis au moins trois mois ;

c) Secours d'allaitement calculé à 50 % du salaire moyen pour les femmes qui allaitent au sein, pendant 12 semaines à partir de la cessation du secours d'accouchement ;

d) Assistance médicale et un secours en argent pendant 6 semaines en cas d'accouchement, pour les membres femmes de la famille d'un assuré, membres habitant avec lui et n'ayant pas de gain personnel. A la place du secours d'allaitement en argent, on peut accorder, dans la limite de ce secours, des aliments pour les enfants des femmes qui ne peuvent pas les allaiter.

3^o En cas de décès de l'assuré, les membres de la famille ont droit à un secours en argent représentant 30 fois le salaire quotidien moyen de la classe de cotisation à laquelle il a contribué, si elle n'a pas été changée dans les dernières quatre semaines. Dans ce dernier cas, le secours sera celui de la classe antérieure de cotisation.

La loi prévoit encore la possibilité, si les moyens matériels le permettent, d'augmenter les droits comme il suit : le secours en argent pour maladie jusqu'à 75 % du salaire moyen assuré, le traitement médical de 26 semaines à un an, secours d'enterrement aux héritiers jusqu'à 40 fois le salaire de l'assuré décédé ou 20 fois son salaire moyen pour l'enterrement des membres décédés de sa famille.

Pour le calcul des droits en argent, les membres assurés sont répartis en 10 classes d'après le salaire quotidien moyen. La cotisation pour l'assurance-maladie est de 4 % du salaire quotidien moyen et, à la différence de l'ancien Royaume où nous avons constaté la contribution unique de l'ouvrier, elle est supportée en Ardéal par les patrons et les assurés en parties égales. Pour ceux qui n'ont pas de salaire, et qui sont considérés dans la première classe, la

cotisation incombe au patron. Les ouvriers agricoles sont répartis, d'après le salaire, dans les premières trois classes. La perception des droits est faite directement par les Caisses cantonales. Les patrons sont obligés de retenir des cotisations des ouvriers et de les verser en même temps que leurs contributions. Ils doivent, dans ce but, communiquer en 8 jours à la Caisse Cantonale, l'entrée où la sortie d'un assuré, ainsi que le salaire et les changements de salaire. Les entreprises qui emploient habituellement plus de 20 ouvriers temporaires, peuvent annoncer les entrées et les sorties, par listes tous les 15 jours et celles qui emploient plus de 100 ouvriers, peuvent le faire mensuellement.

Les cotisations sont calculées par semaines entières, indifféremment si dans le courant de la semaine l'assuré n'a pas travaillé tous les jours. La loi établit des mesures de garantie pour réaliser les cotisations, en déclarant les créances des Caisses Cantonales privilégiées, même avant les dettes envers l'État. Elle fait solidaires le patron ou le propriétaire d'une entreprise et sa femme. En cas de changement de propriétaire d'une entreprise, le dernier est solidaire pour les cotisations en souffrance. Le payement des cotisations peut être poursuivi par voie d'exécution comme les dettes à l'État. Le patron qui ne fait pas à temps les communications à lui imposées par la loi et qui ne retient pas les cotisations de ses ouvriers, paye lui-même ces cotisations, les dommages survenus à cause de non-communication, ainsi que les dépenses faites avec les malades et les frais de procédure. Les mêmes dispositions sont applicables pour les assurés facultatifs. La Caisse Centrale peut contrôler sur place, par ses organes, l'exécution de la loi. Les patrons qui emploient plus de 5 ouvriers sont, dans ce but, obligés de tenir les listes de paye et de les mettre à la disposition des organes de contrôle ; de faciliter l'inspection en leur présentant toutes les dates relatives aux communications, aux payements des cotisations et aux cartes des membres ; de garder pendant 3 ans les tableaux des ouvriers et les listes de paye, etc... Si le patron ne s'y conforme pas, la Caisse Centrale est autorisée à recueillir sur place les dates nécessaires, par ses organes et au compte de celui-ci.

II. *L'assurance contre les accidents.*

A. *Entreprises assujetties au régime légal.*

Sont assujetties au régime de l'assurance contre les accidents toutes les entreprises qui généralement emploient des moteurs, soit qu'elles sont particulières, soit qu'elles appartiennent à l'État. Citons à titre énonciatif les exploitations de produits miniers, les chantiers navals, les fabriques et les ateliers industriels qui emploient d'une façon permanente 20 ouvriers, les entreprises et les travaux de construction, les constructions de chaussées, ponts, voies ferrées, tunnels, canalisation, ports, fortifications, etc..., les travaux d'aqueducs, conduites à gaz, lumière électrique, les laboratoires, les abattoirs, les exploitations de chemins de fer, les exploitations navales, les entreprises de nettoyage des rues, maisons, rivières, ports, etc..., les exploitations des postes, télégraphes et téléphones, les exploitations industrielles de bois, les établissements de pompes, les ateliers des institutions publiques d'enseignement, les entreprises des institutions de correction et des prisons, etc..., etc... A cette liste énonciative on ajoute les exploitations, sans distinction du nombre des salariés employés, utilisant des machines actionnées par une force élémentaire ou une chaudière à vapeur, en vertu d'une autorisation légale. Le personnel employé dans les exploitations et les établissements principaux, filiales ou secondaires de l'État, des départements ou des communes, soumis à l'assurance obligatoire, profite aussi de cette assurance. Le décret XIX-1919 du Conseil dirigeant a ajouté encore les travailleurs et les serviteurs agricoles. La loi admet enfin l'assurance facultative contre les accidents. Elle profite dans ce cas même aux propriétaires des exploitations industrielles et généralement à toute personne obligée de circuler dans une entreprise industrielle. Le personnel des entreprises assurées obligatoirement doit être annoncé à la Caisse Cantonale. Les communications sont faites d'après les mêmes règles que pour l'assurance-maladie.

B. *Les charges de l'assurance contre les accidents.*

Comme dans l'ancien Royaume, les charges de l'assu-

rance contre les accidents reviennent entièrement aux patrons. La loi XIX de 1907 contient cependant certaines distinctions que nous allons esquisser. C'est ainsi qu'à la différence du régime établi par la loi de 1912, les charges pour le traitement des accidentés, dans les premières dix semaines, sont supportées par le fonds de maladie. De même, les coefficients de risque correspondant aux diverses sortes d'entreprises ne sont pas fixes, pouvant être augmentés ou diminués dans certaines limites, pour une entreprise déterminée, avec un coefficient moyen, correspondant aux entreprises avec une organisation habituelle, comme aussi, par le manque de mesures pour prévenir les accidents, le risque peut être aggravé, ou par la nature des installations et le mode d'organiser le travail, il peut être diminué.

Les patrons qui utilisent moins de cinq ouvriers, payent à la place des cotisations une taxe d'assurance fixe, établie par la Caisse Centrale. La loi de 1907 prévoit précisément que les frais d'administration des Caisses cantonales tombent à la charge des fonds de maladie et d'accidents et seront répartis en proportion des dépenses annuelles avec les secours de ces deux branches d'assurance. Elle met encore directement à la charge des patrons non seulement les accidents provoqués intentionnellement par ceux-ci, mais aussi ceux qui sont dus à la non-exécution par eux des mesures de prévention prescrites par l'autorité. Ce sont les tribunaux ordinaires qui ont la compétence pour établir la responsabilité du patron dans ce cas. Le recouvrement des dépenses est fait par le système de la répartition, proportionnellement au taux de risque et à la somme annuelle des salaires payés. On y ajoute encore certaines sommes pour la constitution du fonds de réserve. Les entreprises soumises à l'assurance sont comprises dans les classes de risques d'après un tableau de risques dressé par la Caisse Centrale, tableau qui doit être revu tous les 5 ans pour y introduire éventuellement les modifications nécessaires. Le calcul de l'imposition et la répartition sont communiqués au patron. La perception est faite par la Caisse Centrale. Les patrons peuvent être obligés, comme dans l'Ancien Royaume, de payer ses acomptes sur les sommes imposées.

En cas de non paiement, ces sommes sont encaissées par voie d'exécution.

C. Les secours et les rentes d'accidents.

Conformément à la loi de 1907, la victime d'un accident de travail a droit :

a) Au traitement médical (qui dans les premières 10 semaines est à la charge du fonds maladie), médicaments et accessoires médicaux ;

b) Au secours en argent d'abord du fonds de maladie pour les premières semaines et ensuite à une rente provisoire d'invalidité de 50 % du salaire annuel assuré jusqu'à la consolidation de la blessure ou jusqu'à la guérison ;

c) A une rente proportionnelle au degré d'invalidité et jusqu'à 60 % du salaire annuel assuré pour l'invalidité totale, dans le cas où l'assuré est resté avec une invalidité permanente à la suite de l'accident ;

On n'accorde pas de rente pour une incapacité inférieure à 10 %.

d) A une rente qui va jusqu'à l'intégralité du salaire annuel assuré si l'accidenté qui a perdu toute sa capacité de travail doit être sous les soins continus d'une autre personne ;

e) A une augmentation de rente si, à la suite d'un nouvel accident, l'incapacité de travail est plus grande, en tenant compte du salaire pris comme base à la détermination de la première rente, si le salaire n'est pas plus grand à la date du dernier accident ;

f) A un secours en argent comme pour l'assurance-maladie, aux ayants droit, en cas de décès de l'accidenté ;

g) A une rente de 20 % du salaire au profit de la veuve, mais qui, en cas de remariage, est rachetée définitivement pour 60 % du salaire annuel assuré du défunt ;

h) A la même rente au profit du mari veuf et incapable de travailler, en cas de décès de sa femme assurée ;

i) A une rente de 15 % pour chaque enfant jusqu'à l'âge de 16 ans, rente qui peut être augmentée jusqu'à 30 % si les enfants ont perdu les deux parents ou si le parent en vie n'a pas droit à la pension, et quelle rente peut être prolongée après 16 ans pour continuation d'études ;

j) A une rente de 20 % en total au profit des parents, des aïeux ou des neveux de moins de 16 ans entretenus par l'assuré décédé. Toutes les pensions cumulées des héritiers ne peuvent pas dépasser 60 % du salaire assuré de la victime.

Comme dans l'ancien Royaume, les rentes sont, à cause de la dévalorisation, sous le niveau normal, c'est-à-dire 2000 lei par mois au maximum, ce qui correspond à un salaire assuré de 80 lei par jour. Les rentes sont payées par les Caisses cantonales et sont établies sur la proposition du médecin de la Caisse Centrale.

III. *L'assurance contre l'invalidité par maladie ou par vieillesse, et pour la pension des héritiers.*

Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe pas en Ardéal l'assurance pour la pension d'invalidité par maladie ou par vieillesse. Il y avait cependant certaines catégories d'ouvriers qui, par lois spéciales, jouissaient de cette assurance. C'est ainsi que pour les ouvriers mineurs la loi des mines de 1854 avait créé les Caisses fraternelles de mineurs (Bruderslade) auprès de chaque entreprise minière, caisses maintenues par la loi XIX de 1907. Chacune de ces caisses assurait leurs membres, d'après ses moyens, contre tous les risques, inclusivement la pension d'invalidité, de vieillesse et pour les successeurs.

Le décret XIX-1919 du Conseil dirigeant a aboli les Caisses fraternelles de mineurs abrogeant aussi les statuts et en disposant que leurs membres entrent dans le régime commun d'assurance en ce qui concerne la maladie et les accidents. Quant à l'assurance-pension, les droits acquis étant maintenus, elle devra être réalisée à l'avenir par les Caisses cantonales d'assurances sociales, en reconnaissant aux anciens membres des Caisses fraternelles tous leurs droits, conformément au statut de ces caisses. Les Caisses cantonales continueront donc à former les fonds nécessaires pour entretenir cette assurance, fonds qui seront administrés séparément par chaque caisse existant sur le territoire où se trouve l'entreprise. C'est le Conseil consultatif d'Ardéal, fonctionnant auprès de la Caisse Centrale qui sous la

présidence du Directeur général examine chaque année les budgets des anciennes Caisses fraternelles de mineurs. Cette assurance profite à tous les ouvriers de chaque entreprise entre 16 et 45 ans, sans distinction de sexe, de nationalité, de fortune personnelle ou de salaire. L'assuré admis avant 45 ans, reste membre pendant toute la durée de son activité dans le champ du travail. Aucun examen médical n'est requis à l'entrée dans l'assurance. A la différence des dispositions légales de l'Ancien Royaume, les assurés des Caisses fraternelles de mineurs ne peuvent plus continuer l'assurance et perdent leurs droits, s'ils ont quitté l'entreprise avant d'avoir cotisé un minimum de temps (8 ans), à moins qu'ils ne s'engagent dans une entreprise similaire, c'est-à-dire possédant une organisation de pensions. S'il possède ce minimum de temps, il peut, dans le cas cité, continuer l'assurance à titre facultatif, en le faisant connaître à la Caisse cantonale respective et en payant les cotisations intégrales, c'est-à-dire autant sa part que celle du patron. La qualité de membre de l'assuré commence au moment où il a été engagé et le patron a l'obligation d'annoncer dans 8 jours individuellement ou par liste, la Caisse Cantonale respective.

Pour obtenir la pension d'invalidité il faut posséder un certificat médical avec l'évaluation du degré d'invalidité et avoir cotisé continuellement au moins 8 ans. L'assuré qui a cessé de cotiser à cause du service militaire, de mobilisation, de chômage forcé ou de force majeure, ne perd pas son droit si en rentrant à son travail, il demande, dans un délai de 6 mois, le paiement intégral des cotisations non payées. A la différence de l'Ancien Royaume, les pensions des mineurs varient en Ardéal d'après le nombre des années de cotisations, d'après la classe où l'assuré a été encadré et d'une caisse minière à l'autre. La pension maximale s'arrête à 35 ans de cotisation. Les assurés sont répartis en trois classes suivant leurs occupations dans l'entreprise. La révision du degré d'invalidité peut être faite à tout moment par les organes de la Caisse. Le pensionnaire trouvé capable de travailler perd le droit à la pension et redevient membre du fonds.

La pension de vieillesse est accordée à 65 ans et elle est variable d'après les mêmes normes que la pension d'invalidité, les cotisations payées servant pour les deux assurances.

Les successeurs du pensionnaire d'invalidité ou de vieillesse ont droit à un secours d'enterrement variant de 3000 à 4500 lei pour les trois classes. Ils ont encore droit, à la différence de l'ancien Royaume, et indifféremment si l'assuré est ou non pensionné au moment de la mort, à des pensions variant de 20 % à 50 % de la somme due au titulaire.

Le fonds nécessaire à cette assurance est réalisé par les cotisations des patrons des entreprises respectives et par celles des salariés en parties égales. L'État ne contribue pas à l'assurance comme dans l'ancien Royaume. Les cotisations varient d'une caisse à l'autre et peuvent être modifiées à tout moment. On y ajoute encore les pensions prescrites, les amendes, les donations, les intérêts, etc...

Le régime financier des 16 Caisses fraternelles de mineurs est celui de la répartition. Les cotisations sont calculées de façon à couvrir les pensions annuelles, les secours d'enterrement, et les autres frais de l'assurance. Il n'y a pas de fonds de réserve dans toutes les caisses, ainsi que les déficits sont couverts par l'augmentation des cotisations. C'est l'État comme patron qui couvre les déficits des entreprises lui appartenant. Comme nous le voyons, l'assurance d'invalidité par maladie ou par vieillesse est beaucoup plus réduite en Ardéal que dans l'Ancien Royaume, car elle ne profite qu'aux ouvriers mineurs. Elle a cependant l'avantage d'accorder des pensions aux successeurs.

A part cette catégorie d'assurés, il y avait encore en Ardéal une assurance contre la maladie, contre les accidents et contre l'invalidité pour les ouvriers agricoles, assurance gouvernée par la loi hongroise XVI de 1900, complétée par les lois XIV de 1902 et VIII de 1912. Le décret XIX-919 du Conseil dirigeant a abrogé toutes ces lois et les ouvriers agricoles sont soumis aujourd'hui, en ce qui concerne l'assurance maladie et accidents, au régime commun prévu par la loi XIX de 1907. Bien que le décret XIX-

1919 ait admis la continuation de l'assurance-pension pour les ouvriers agricoles, dans les mêmes conditions que pour les mineurs, cette assurance n'a pas continué en fait. Il faut cependant remarquer que l'Ardéal est la seule province en Roumanie qui comprenne les ouvriers agricoles dans l'assurance contre la maladie et contre les accidents.

IV. *L'organisation administrative et financière.*

L'organisation prévue par la loi XIX de 1907 était presque similaire à celle de l'Ancien Royaume, à savoir : une institution unitaire pour les deux branches d'assurances, chacune ayant son fonds, et son avoir propres. La Caisse Centrale était une institution autonome avec son Conseil d'administration composé, moitié par les délégués des patrons et moitié par ceux des assurés et une Assemblée générale. Comme organes extérieurs il y avait les Caisses cantonales qui possédaient une organisation similaire à celle de la Caisse Centrale et qui jouissaient d'une autonomie assez prononcée. L'institution tout entière était mise sous le contrôle de l'État qui l'exerçait par un office d'État. Cet Office avait deux catégories d'attributions : les unes concernant l'organisation générale et le contrôle administratif et les autres juridictionnelles. Après quelques expériences éphémères de conduite régionale, la Caisse Centrale de Bucarest a été chargée des attributions prévues par la loi pour les Assurances Sociales de l'Ardéal. Àuprès d'elle fonctionne à partir de 1924 une Commission consultative pour l'Ardéal, formée par 10 membres représentant les patrons et les salariés assurés et réalisant ainsi la participation des deux parties à l'administration de l'institution. De cette façon, le contrôle entier des Caisses cantonales est confié au Directeur général de la Caisse Centrale. Ces caisses qui jouissaient d'une certaine autonomie et étaient conduites par des conseils d'administration composés de patrons et d'ouvriers élus, avaient déjà perdu leur autonomie pendant la guerre. Les mandats des Conseils d'administration ayant expiré, ils n'ont plus été élus. Le décret XIX 1919 prévoyait une modification essentielle en ce qui concerne leur administration dans le sens que tous les excédents

à la fin de l'année seront transmis à la Caisse Centrale et deviendront sa propriété. Cela revenait en dernière analyse à ce que l'autonomie locale disparaissait complètement et que pour l'assurance-maladie on créait une seule mutualité, les Caisses cantonales devenant des organes locaux. Par la création du Ministère du Travail les fonctionnaires des Caisses cantonales ont été compris dans le budget de l'État. Plus tard on a admis de compléter le personnel nécessaire aux assurances sociales par des fonctionnaires payés au fonds de l'assurance. Mais le recrutement de ces derniers devant se faire dans les mêmes conditions que pour les autres, il s'ensuit que tous les fonctionnaires des assurances sociales d'Ardéal sont des fonctionnaires publics. Par la loi du 4 juillet 1924 on a réinstitué auprès des Caisses cantonales les conseils de conduite, mais non pas d'administration, qui sont des organes de contrôle et forment la 1^{re} instance de juridiction dans les différents litiges. C'est la Caisse centrale qui constitue la seconde instance de juridiction.

Conformément à la loi de 1924 une série de décisions ministérielles ont organisé à diverses époques le fonctionnement des fonds et les variations des pensions, décisions données avec l'avis de la Commission consultative fonctionnant auprès de la Caisse Centrale.

CHAPITRE III

LA BUKOVINE

Comme en Ardéal, nous n'avons trouvé dans l'ancienne province autrichienne que l'assurance contre la maladie et contre les accidents. La première était organisée par la loi de 1888 modifiée en 1917 et la seconde par la loi de 1887 modifiée en 1894 et en 1917. Toutes ces lois, avec les distinctions que nous allons montrer, sont encore en vigueur aujourd'hui.

L'assurance contre l'invalidité par maladie et par vieillesse n'existe pas en Bukovine. Il y avait cependant en Autriche des Caisses fraternelles de mineurs d'après le modèle que nous avons vu en Ardéal. Mais comme en Bukovine il n'existe qu'une petite mine (Cacica), sa caisse était très peu importante et a été abolie. De même, la loi autrichienne de 1909, qui organisait l'assurance de retraite pour les fonctionnaires des entreprises particulières, comprenait en Bukovine un nombre insignifiant d'assurés, ainsi qu'elle n'a plus été mise en application après l'annexion. D'ailleurs même en Autriche, à cause des événements qui sont survenus elle n'a pas produit d'effets. Ses premiers pensionnaires devaient apparaître à peine dans 10 ans, c'est-à-dire au moment où se produisait le démembrement de l'Autriche. La nouvelle loi de 1926 faisait renaître cette assurance mais elle aussi, à cause des difficultés financières de ce pays, n'a pu être mise en application. Nous sommes donc jusqu'à l'heure actuelle complètement dépourvus d'une assurance d'invalidité par maladie ou par vieillesse pour les ouvriers de Bukovine.

I. *L'assurance contre la maladie.*

L'assurance-maladie, organisée par la loi de 1888 en Bukovine, est réalisée par des mutualités autonomes, nommées Caisses de malades. Au moment de l'annexion il y avait un certain nombre de ces Caisses, c'est-à-dire, une par département, appelée Caisse de circonscription et ayant comme membres tous les ouvriers industriels du département. La ville de Czernowitz avait sa caisse propre, en dehors de celle du département. Il y avait encore des Caisses d'entreprises fonctionnant auprès des grandes entreprises et comprenant les ouvriers de ces entreprises. On a connu enfin des Caisses de confréries, c'est-à-dire celles qui ne contenaient que les ouvriers d'une seule spécialité, comme il existe encore à Czernowitz la Caisse de malades des employés de commerce. En 1927 existaient en Bukovine 13 caisses en total. Aujourd'hui, les 9 Caisses de circonscription de 1927 ont été fusionnées en cinq, à cause du petit nombre des membres de certaines d'entre elles. Après ce fusionnement, la Caisse de malades de Czernowitz est arrivée à avoir presque 20 mille membres et les autres de 4 à 6 mille membres. Auparavant il y avait des caisses avec moins de mille assurés, ce qui représentait des mutualités trop restreintes et par conséquent des frais d'administration qui parfois dépassaient 50 %. Il s'ensuivait une augmentation exagérée des cotisations. Ces caisses complètement autonomes, n'ont pas de relations entre elles, chacune ayant son avoir et son administration propres. A côté des Caisses de circonscription, subsistent encore d'autres caisses auprès des grandes entreprises. Leur nombre était de cinq en 1929 et celui des assurés ne dépassait guère 600 par caisse. La Caisse des employés de commerce de Czernowitz existe toujours avec environ deux mille membres. Les caisses de malades sont soumises au contrôle et à la juridiction en première instance des préfets. Comme deuxième instance de contrôle et de juridiction pour les Caisses de malades et comme première instance de juridiction pour l'Institution des accidents, fonctionne à Czernowitz un service dépendant du Ministère du Travail. Celui-ci a la compétence qui

appartenait à l'administration provinciale en Autriche. Le Ministère du Travail, par la 1^{re} direction de la Caisse Centrale de Bucarest, est l'instance supérieure de contrôle et de juridiction pour toutes les institutions d'assurances de Bukovine. Après l'union, la loi autrichienne d'assurance-maladie a subi certaines modifications et surtout on a donné au Ministère du Travail le pouvoir de fixer les cotisations et les droits des assurés, en tenant compte de la dévalorisation monétaire du pays (la loi de 1924). D'après le système autrichien, l'admission ou le changement des classes de cotisation ne pouvait se faire par voie administrative, une loi étant nécessaire dans ces cas. Dans l'Ancien Royaume, la loi de 1912 donne ce droit à la Caisse Centrale. Le champ d'application de l'assurance-maladie est plus restreint en Bukovine que dans l'Ancien Royaume et qu'en Ardéal, dans le sens que les ouvriers agricoles et forestiers ne sont pas compris dans l'assurance obligatoire. Il y a cependant un correctif disposant que les patrons des entreprises agricoles et forestières avec leurs engagés, ainsi que les artisans travaillant à leur compte et ayant des ouvriers, sont admis dans l'assurance facultative. Les droits des assurés ou des membres de leurs familles en cas de maladie, d'accouchement ou de mort sont, à peu de différence, les mêmes que nous avons vu en Ardéal. Il faut toutefois remarquer que ces droits, bien que fixés uniformément par la loi pour toute la Bukovine, varient parfois d'une Caisse à l'autre. C'est parce que la même loi a prévu que les Caisses d'assurances peuvent, par leurs statuts, augmenter sous certaines limites, les droits des assurés. En ce qui concerne l'insuffisance des secours en argent, en rapport avec la valeur actuelle de la monnaie et l'indice de cherté de vie, il est inutile de répéter les observations déjà faites pour le reste du pays et qui sont pour la Bukovine de la même actualité.

Les charges de l'assurance sont supportées en proportion de $\frac{2}{3}$ par les assurés et de $\frac{1}{3}$ par les patrons, à la différence de l'Ancien Royaume où elles reviennent entièrement aux assurés et d'Ardéal où les salariés et les patrons supportent par moitié ces charges. Les cotisations sont établies par une évaluation anticipée des charges de l'année

et peuvent être modifiées par l'assemblée générale en tenant compte des résultats financiers de l'année, la loi n'imposant que la limite supérieure de la proportion des cotisations aux salaires des assurés.

Les assurés sont répartis en classes de cotisations qui varient souvent d'une caisse à l'autre mais qui ne doivent pas dépasser 6,6 % du salaire moyen de la classe respective, en y comptant aussi la contribution de 1/3 du patron.

Le paiement des cotisations est à la charge du patron qui est en même temps obligé d'annoncer l'entrée et la sortie du travail de ses salariés. Contrairement il sera puni d'une amende et supportera toutes les dépenses pour l'assistance médicale et pour le secours en argent des ouvriers non annoncés. Les assurés et les patrons sont représentés au Conseil d'administration de la Caisse en proportion de leurs contributions.

II. *L'assurance contre les accidents.*

L'assurance contre les accidents, organisée par la loi de 1887, toujours en vigueur, était réalisée en Autriche par deux sortes d'institutions : provinciales et professionnelles. L'institution provinciale comprenait les entreprises industrielles d'une province. Mais comme la Bukovine ne comptait qu'un petit nombre d'entreprises, on avait créé un seul institut d'assurance pour la Galicie et la Bukovine, ayant son siège à Lemberg. Après l'annexion, on a décidé la création à Czernowitz d'un Institut provisoire pour l'assurance des ouvriers contre les accidents, institut qui devait appliquer la loi autrichienne de 1887 avec les modifications ultérieures. Quant aux institutions professionnelles, d'après le système allemand, elles comprenaient les ouvriers des Chemins de fer de l'État et des différentes compagnies, l'assurance étant organisée par un Institut spécial d'assurance siégeant à Vienne. De même pour les ouvriers des mines qui étaient assurés par un institut similaire. Ces derniers ont été mis, dans le système actuel, à la charge de l'Institut provisoire de Czernowitz, pendant que l'assurance des ouvriers des Chemins de fer est continuée par la Direction régionale de Czernowitz.

Sont généralement comprises dans l'assurance obligatoire contre les accidents en Bukovine, toutes les entreprises industrielles, comme aussi celles agricoles et forestières qui emploient des chaudières à vapeur ou d'autres moteurs, les chemins de fer, la navigation intérieure, etc... Les droits des accidentés, de leurs familles et des successeurs sont presque les mêmes qu'en Ardéal. Mais, comme dans les autres régions du pays, les pensions ne couvrent pas complètement le préjudice matériel souffert par l'accident. De cette façon, le principe établi précisément par la loi, à savoir, la réparation complète du préjudice, est éludé.

Comme dans les autres législations examinées, la charge entière de l'assurance est supportée par les patrons mais à partir seulement de la 5^e semaine après l'accident. Les premières 4 semaines les accidentés ont les droits des assurés malades au compte des Caisses de malades à laquelle ils appartiennent. Les pensions et les rentes sont calculées avec leur capital constitutif à l'établissement des charges de la mutualité des patrons. A la différence de l'Ancien Royaume et des autres provinces, l'imposition des patrons se fait en prenant comme base certaines primes fixes, établies d'après les prévisions statistiques. Ces primes sont calculées de façon qu'elles couvrent les frais de l'assistance médicale, les secours accordés en argent, les frais d'administration ainsi que le capital constitutif des rentes obtenues par les accidentés au cours de l'année.

Les primes sont de même établies pour chaque coefficient de risque et pour l'unité monétaire. Elles sont revisables d'après les résultats financiers obtenus à la fin de l'année. L'imposition se fait en tenant compte du total des salaires payés au courant de l'année dans l'entreprise et de son coefficient de risque. Ce coefficient peut être variable, dans certaines limites, pour les différentes sortes d'entreprises. C'est ainsi que les entreprises sont réparties, d'après leur nature, en 14 classes de risques. Pour chaque classe le tableau de classification de risque est établi par le Ministère du Travail et il est revu tous les 5 ans.

L'Institut d'assurance de Czernowitz est administré par un conseil composé de patrons, de salariés et de représen-

tants de l'État en parties égales. Les patrons et les salariés sont élus. Les droits de rentes sont établis par un tribunal d'arbitres formé d'un juge comme président, désigné par le Ministère de la Justice, de 2 représentants du Ministère du Travail, d'un délégué ouvrier et d'un autre, patron.

L'Institut d'assurance est soumis au contrôle des organes du Ministère du Travail.

III. Appréciations sur les assurances en Bukovine

Remarquons tout d'abord que la Bukovine est la seule province en Roumanie qui soit complètement dépourvue de l'assurance contre l'invalidité par maladie et par vieillesse. Les circonstances économiques ne nous ont pas permis jusqu'à présent de combler cette grande lacune d'un régime que nous avons hérité de l'Autriche. Ce sera peut être la charge de la future loi d'unification des assurances sociales en Roumanie.

Nous avons ensuite constaté à l'assurance-maladie un émiettement des mutualités de nature à nuire à la réalisation du but de l'institution. La conduite de chaque Caisse de malades est confiée à un Conseil d'administration composé de $\frac{2}{3}$ représentants des assurés et $\frac{1}{3}$ représentants des patrons, c'est-à-dire en proportion des cotisations payées par eux. La Caisse Centrale des Assurances sociales n'a que la surveillance, la directive et le contrôle. Les fonctionnaires sont nommés par les Conseils d'administration. Les secours sont plus appréciables qu'ailleurs mais les cotisations sont aussi les plus fortes.

L'administration des Assurances sociales est complètement autonome en droit, mais en fait elle est politique. Les préfets, dont nous avons vu le rôle, ne dépendant pas directement du Ministère du Travail, n'accomplissent pas avec exactitude leur mission en la matière. En étant toujours sous l'influence politique du Gouvernement, les suggestions des groupements ou des partis politiques se reflètent dans les mesures prises.

Les caisses de circonscription vivent sous l'influence du parti social démocrate, comme cela se passe aussi en

Autriche et en Allemagne. De ce fait, leur mission économique est souvent ignorée, les fonds étant employés pour les mouvements politiques. Ayant droit de nommer les fonctionnaires, les Conseils d'administration ont la tendance à créer une base d'existence aux membres plus connus du parti social-démocrate, en les nommant dans les fonctions plus proéminentes et en leur donnant ainsi la possibilité de se consacrer à la politique. Or, ces personnes devant être doublées par des fonctionnaires de carrière pour satisfaire les besoins du service, il s'ensuit une augmentation exagérée des frais d'administration. C'est ce qui a fait naître en Autriche un courant dans le sens de soustraire les institutions d'assurances sociales à l'influence politique, en préconisant la spécialisation des fonctionnaires recrutés à la suite des examens, etc... La même tendance se fait remarquer chez nous dans les projets d'unification des assurances.

Enfin la séparation nette entre les caisses d'assurances, soit contre la maladie, soit contre les accidents, avec cette excessive autonomie locale, fait non seulement que les frais d'administration dépassent ceux de l'assurance proprement dite, mais encore elle ne permet pas la réalisation d'une œuvre plus importante en ce qui concerne l'organisation médicale. Cela fait que le système de Bukovine soit le plus désavantageux.

SECTION III

LES RÉSULTATS OBTENUS

Dans les pages qui précèdent nous avons très souvent eu l'occasion de faire voir partiellement les résultats des assurances sociales chez nous, aussi bien de la vaste institution créée par la loi de 1912 pour l'Ancien Royaume, que des établissements existant dans les provinces recouvrées et de ceux fondés par des lois spéciales pour certaines catégories de salariés et pour le territoire entier du pays. Il s'agit maintenant de dire quelques mots sur l'ensemble de ces résultats et spécialement sur les effets sociaux des assurances sociales.

Remarquons tout d'abord que la loi sur les assurances sociales n'a que 20 ans d'application, période de beaucoup trop courte pour qu'on puisse juger les résultats définitifs d'une institution d'assurances. On commence à peine d'avoir des pensionnaires pour vieillesse et cela grâce aux dispositions transitoires de la loi.

Ensuite ne faut-il pas, pour apprécier objectivement, tenir compte que les événements qui sont survenus aussitôt après son apparition et qui continuent encore à bouleverser la vie économique et sociale à travers le monde, se sont mis à l'encontre de son progrès ?

La mise en application de la loi de 1912 coïncide avec le commencement de la guerre balcanique, suivie par notre intervention militaire en Bulgarie, en 1913. En 1914 éclate la guerre mondiale. Notre expectative armée nous imposait des sacrifices assez durs et variés. Par le fait qu'un grand nombre de contingents se trouvait toujours sous les drapeaux et que les ouvriers étrangers assurés quittaient le

pays, les assurances sociales se voyaient privées de leurs cotisations. L'intervention de la Roumanie dans la guerre en 1916 et l'occupation des 3/4 de son territoire ont empiré la situation déjà difficile. Certaines industries ont cessé le travail à la suite de la mobilisation générale et de l'envahissement de l'ennemi. L'Administration a dû se partager en deux, à Bucarest et à Iassy. La paix conclue, après avoir unifié les deux gestions et réorganisé les assurances, il semblait que la vie, sous tous ces aspects, allait reprendre sa marche normale. On constatait partout une amélioration dans les rapports économiques et sociaux. La paix sociale, bien que secouée un peu après la guerre, allait s'installer chez nous vers 1922. Une activité fébrile commence aussi bien dans l'industrie que dans l'agriculture. Une certaine aisance en progression se faisait remarquer dans la masse des salariés. C'est à partir de ce moment et pendant toute cette période que les assurances sociales ont profité pour marquer le maximum de progrès. La création à la même époque du Ministère du Travail et la réorganisation de la Caisse Centrale ont été de nature à faire progresser les assurances. Malheureusement cette courbe de progrès a atteint trop vite son point culminant. Une crise avec tendance de se généraliser commence doucement déjà en 1926. Elle va toujours s'aggravant jusqu'aujourd'hui et c'est assez difficile de prévoir son maximum ou sa fin. La dévalorisation monétaire, et par conséquent la cherté de vie viennent s'y ajouter. Il fallait donc augmenter les pensions. La dotation des assurances avec des hôpitaux, des dispensaires etc., a dû être réduite à cause de la cherté des matériaux. Vu la modicité des salaires, un bon recrutement du personnel médical technique et administratif est devenu difficile.

Dans ces conditions, ce serait méconnaître la réalité que d'exiger le progrès normal d'une institution, qui dépend essentiellement du bon état général du pays et surtout de la masse ouvrière. Cependant, on ne pourrait pas dire que les assurances sociales ont déçu. A partir de 1923 surtout, elles ont progressé continuellement, autant bien entendu, que l'aspérité des événements leur a permis de le faire.

D'abord, le nombre des assurés qui, en 1919, dépassait à peine 100.000 dans l'Ancien Royaume, est arrivé à plus de 500.000. Aujourd'hui on compte plus d'un million pour tout le pays. En considérant que, d'après la loi de 1912, le champ d'application est encore assez restreint dans l'Ancien Royaume et la Bessarabie et le fait que certains assurés par lois spéciales n'y comptent pas, on peut dire que la population des assurances sociales est suffisamment nombreuse par rapport à la population entière de notre pays, qui n'est pas essentiellement industriel. On espère que, le moment où le projet actuel deviendra loi, les assurances sociales compteront plus de deux millions d'assurés. Ensuite, les revenus et les dépenses des assurances ont connu, dans les derniers dix ans, des augmentations remarquables, comme nous allons le voir pour chaque branche de l'institution.

CHAPITRE PREMIER

ASSURANCE-MALADIE

Les assurances sociales ont créé en Roumanie une mentalité nouvelle : elles ont habitué le monde pauvre et ignorant à recourir au médecin et aux médicaments et ont contribué ainsi au relèvement du niveau sanitaire et moral du pays. Il est suffisant de rappeler que, d'après une statistique de 1911, sur 100.000 enfants il y en avait 40.000 qui mouraient jusqu'à l'âge de 16 ans, pour se rendre compte du rôle que devaient jouer en Roumanie les assurances sociales. On avait constaté encore que la mortalité la plus terrible était dans les 6 premières semaines après la naissance. Cela a déterminé le secours médical et le secours en argent de la femme en couches. Les résultats n'ont pas tardé à se faire voir. D'après le nombre des visites médicales, on constate une amélioration générale du niveau sanitaire dans le monde ouvrier, une meilleure préparation physique pour résister à la maladie et pour l'éviter. La conséquence naturelle de ces progrès sanitaires sera sans doute la longévité. On a donc très bien fait de s'attacher surtout à l'assistance médicale. Avant la guerre le traitement dans les hopitaux et dans les sanatoria de maladies contagieuses, était gratuit. Aussitôt que la crise s'est accentuée, les institutions ont réduit à l'extrême la gratuité ou ont augmenté le prix d'internement dans de telles proportions que beaucoup sont obligés d'y renoncer. Pour éviter que les ouvriers restent en famille, les assurances sociales ont dû s'organiser dans ce sens. C'est la nouvelle orientation de l'assurance-maladie vers le dispensaire. On l'observe presque partout, mais elle va jus-

qu'à l'exagération chez nous. Dans l'intention d'éviter les fraudes et de ne pas encourager le chômage, on diminue le secours en argent au profit d'une assistance médicale aussi parfaite que possible. La lutte donnée ailleurs entre le postulat démocratique du libre choix du médecin et l'assistance médicale officielle est assez bien connue. Il y a là des intérêts contraires en jeu. Le libre choix du médecin n'est qu'une question de psychologie, une mentalité qui doit être changée par la confiance qu'il faut inspirer aux assurés pour leur faire abandonner cette fausse idée. Les médecins, se mettant sur le terrain professionnel, ont tout l'intérêt de spéculer cette psychologie, pour garder leur clientèle. Ils sont soutenus par les pharmaciens ayant le même intérêt. Il s'agit ici d'une lutte pareille à celle livrée ailleurs et surtout en France entre la mutualité libre et l'étatisme. Néanmoins en admettant l'obligativité, le mutualisme libre a fini par céder, bien que, sous la réserve de se soumettre à certaines conditions en ce qui concerne la limite des frais d'administration, la dernière loi d'assurances sociales a permis de coexister en France les sociétés libres. Il en est de même pour les médecins : en dépit de la faveur dont jouit le principe du libre choix du médecin, il y a au fond, en France et ailleurs, un courant non déclaré qui tend vers l'organisation du dispensaire. On en trouve un exemple éclatant à Vienne qui possède une Caisse avec plus de 800.000 assurés divisés par circonscriptions. Chaque circonscription avait son médecin qui accordait des consultations chez lui et au domicile des assurés. Depuis quatre ans, ces médecins de circonscriptions se bornent à visiter les malades à leur domicile. En même temps on a fait construire des dispensaires dans tout Vienne, par spécialités, pour les hommes, les femmes et les enfants. En deuxième lieu on a créé de grands dispensaires centraux ayant toutes les spécialités et où les malades sont envoyés par les médecins des circonscriptions.

Il y a enfin en troisième lieu une importante station centrale de diagnostic pour les cas délicats ou graves, station dotée avec toutes les installations que le progrès de la médecine moderne a pu imaginer et servie par des pro-

fesseurs universitaires. Budapest possède une organisation identique. De cette façon on essaie de rationaliser le service médical, en se servant des dispensaires modernes et des meilleurs docteurs, avec des moyens peu coûteux. Grâce à la mutualité, c'est-à-dire aux budgets des assurances sociales, on peut organiser un service médical parfait et engager les professeurs les plus renommés. Devant ces réalités, la fausse psychologie du malade, répondant au postulat démocratique du libre choix du médecin, doit être remplacée par la pleine confiance dans les organisations médicales des assurances sociales. C'est là qu'on veut arriver chez nous et on n'est pas loin d'aboutir, tous les efforts y étant concentrés.

L'assistance médicale est donnée aux assurés dans les dispensaires, polycliniques et hôpitaux de la Caisse Centrale, ainsi qu'au domicile des malades, par des médecins engagés spécialement pour cette assistance.

La Caisse Centrale possède des dispensaires médicaux avec un ou plusieurs médecins auprès de chaque corporation, ou Caisse d'assurance dans les provinces recouvrées, ainsi que dans tout centre industriel, avec une agglomération d'assurés. Les dispensaires sont dotés avec le matériel nécessaire aux premiers soins médicaux et aux interventions de petite chirurgie et avec médicaments de toute sorte. Les malades ayant besoin de soins spéciaux sont envoyés par l'ordonnance du médecin dans les hôpitaux publics ou appartenant à la Caisse Centrale.

La Caisse Centrale possède 14 hôpitaux et 30 polycliniques répandus sur le territoire entier du pays. Ces établissements sont dotés avec les appareils les plus modernes pour le traitement des maladies et avec les instruments chirurgicaux nécessaires. Des médecins de spécialités avec une réputation bien établie sont partout engagés. Il y a même des appareils de radiographie, de diathermie, de rayons X, de rayons de quartz et extra-violets, etc... A Bucarest on trouve 6 polycliniques appartenant à la Caisse Centrale. Elles servent comme modèle pour tout le pays autant par leurs installations que par leur personnel médical. Il y a enfin dans les centres plus importants

des services d'assistance infantile et puériculture, des laboratoires, des dépôts de médicaments, etc...

Le nombre total des organisations médicales des assurances sociales est à l'heure actuelle de plus de 600 pour le pays entier. Leur personnel compte presque 1200 médecins et 800 sages-femmes et personnel secondaire, ce qui représente une dépense de plus de 50 millions de lei par an. Les consultations médicales atteignent le chiffre de 3 à 4 millions chaque année. Les médicaments et accessoires médicaux coûtent plus de 120 millions de lei annuellement et le traitement des assurés dans les hôpitaux 40 millions de lei. Les dépenses pour les constructions se sont chiffrées les dernières années à 50 millions de lei. A tout cela il faut ajouter les secours en argent pour maladie et accouchement qui représentent une somme de 160 millions de lei par an. Devant une telle organisation médicale les résultats ne sont pas douteux. Les statistiques de la Caisse Centrale montrent que, grâce aux soins donnés aux malades dès le premier moment, les aggravations ont diminué d'une année à l'autre et que le nombre des maladies prolongées a baissé constamment. Cela ne peut rester sans influence sur le niveau sanitaire général du pays. Les assurances sociales, malgré les difficultés qu'elles ont traversées à partir même de leur création et jusqu'aujourd'hui, ont accompli leur beau rôle social.

CHAPITRE II

ASSURANCE-ACCIDENTS

L'assurance-accidents n'a pas ses institutions propres. L'organisation médicale de l'assurance-maladie sert en même temps, dans les conditions déjà examinées à travers cet ouvrage, au traitement médical des accidents. Mais ce qui constitue le grand mérite de cette branche d'assurance, c'est d'avoir mis sur le terrain pratique la prévention des accidents avec ses nombreuses conséquences. Nous avons vu combien était dure la situation d'un ouvrier tombé victime d'un accident avant la loi de 1912. En créant l'Association Patronale, les patrons devenaient directement responsables de tout accident et devaient dédommager les victimes. Ils avaient donc un intérêt matériel, à côté de celui moral, de les empêcher autant que possible. Il est cependant curieux de constater qu'en apparence, d'après les statistiques de la Caisse Centrale, le nombre d'accidents a augmenté. Mais ce n'est qu'une apparence : grâce aux mesures prises par l'Association Patronale, les accidents sont annoncés aujourd'hui plus régulièrement. Auparavant on ne connaissait que les accidents ayant quelque gravité. Les amendes qui sont infligées et le contrôle exercé obligent les patrons à annoncer tous les accidents, quelle que soit leur importance. En ce qui concerne certaines branches de l'industrie, le chiffre d'accidents accuse même une baisse surprenante. Les cas mortels ont aussi diminué en proportion. Tout cela a incontestablement contribué à adoucir les rapports entre le capital et le travail. Les relations entre les patrons et les ouvriers sont devenues, sinon amicales, au moins convenables. Si on ne peut croire

dans une paix sociale, vu les influences politiques actuelles sur la masse ouvrières, il y existe toutefois un armistice durable.

Nous ne reviendrons pas sur le progrès effectué en ce qui touche les rentes et les pensions qu'on accorde. Elles assurent à l'accidenté et à sa famille un minimum d'existence qui les met à l'abri de la misère. Depuis la guerre les fonds de l'assurance-accidents ont augmenté de dix fois.

CHAPITRE III

ASSURANCE-INVALIDITÉ ET VIEILLESSE

Comme l'assurance-accidents, celle pour l'invalidité et vieillesse profite de toute l'organisation médicale de l'assurance-maladie. Néanmoins elle possède quelques dispensaires pour le triage et la prophylaxie de la tuberculose, ainsi que des dispensaires de repos pour les tuberculeux. Les assurances sociales n'ont pas encore des sanatoria proprement dits pour les tuberculeux. Elles sont en voie de les créer, mais la crise retarde un peu les bonnes intentions. Pour le moment, on se sert des institutions appartenant à la Société pour la Prophylaxie de la tuberculose, au Ministère de la Santé ou à d'autres associations particulières. Pour la prévention, les assurances sociales possèdent plusieurs établissements. Dans un sanatorium balnéaire à Terchirghiol, avec une capacité permanente pendant la saison de 500 lits, à part la cure balnéaire, les assurés reçoivent un traitement préventif et curatif pour la tuberculose osseuse, ganglionnaire, etc... Dans le sanatorium climaterique de Solca, composé de quatre bâtiments d'une capacité permanente pendant la saison pour 800 assurés, on accorde un traitement préventif et de suralimentation aux ouvriers anémiés et affaiblis par le travail durant l'année. Dans le même but sert le foyer de Câmpulung. Un grand nombre d'assurés sont enfin envoyés pendant la saison dans différentes localités de la mer et de la montagne pour suivre la cure. Des sacrifices appréciables sont encore faits pour combattre la syphilis. Le budget de cette assurance est passé dans 10 ans de quelques millions, à presque 150 millions en 1932 dans l'Ancien Royaume.

En ce qui concerne la tuberculose, bien que les efforts constatés méritent nos éloges, la courte existence des assurances sociales et les difficultés traversées dès le moment de la création, ne leur ont pas permis de poursuivre une méthode de prophylaxie. Un plan dans ce sens est à peine sur le chantier. La Caisse Centrale a pris les mesures nécessaires pour instituer des fiches individuelles d'observations, dans le but de se rendre compte pour chaque cas de l'évolution de cette terrible affection, si fréquente parmi les ouvriers, et de prendre les dispositions en conséquence. Espérons que les résultats ne tarderont pas à se montrer. De ces brèves constatations, on voit que sur le vaste terrain des assurances sociales, l'époque d'après-guerre a marqué chez nous un progrès non contestable. Bien que l'appui de l'État fût relativement faible, l'institution grâce aux contributions des assurés en premier rang et ensuite à celles des patrons, grâce à une large bonne volonté générale et à une orientation conforme aux réalités de chez nous, a pu arriver à un relèvement intégral de la masse ouvrière.

Son budget de presque 700 millions en 1932, sans constituer une somme qui parle de soi-même pour une telle institution, représente cependant, vu la crise que nous traversons un effort financier de premier ordre. Possédant l'organisation médicale que nous avons à peine esquissée, les assurances pourront continuer en bonnes conditions leur œuvre.

TROISIÈME PARTIE

DE LEGE FERENDA

Parmi les problèmes économiques et sociaux devant lesquels se trouvait la nouvelle Roumanie, réintégrée dans ses frontières naturelles, après la guerre mondiale, celui des assurances sociales occupait la première place. Pour consolider le nouvel état de choses, pour conquérir la paix sociale, après la paix politique, on ne pouvait ignorer aucun des éléments destinés à conduire à cette fin. Or les assurances sociales constituaient un très important chapitre d'un vaste programme, élaboré dans ce but. Les deux classes sociales formant la masse de la population du pays et dont il fallait s'assurer la tranquillité, c'étaient la classe paysanne et celle des salariés, notamment des salariés industriels.

En ce qui concerne la première, nous avons vu en passant qu'au prix de durs sacrifices pour les grands propriétaires de terres, on est arrivé à en attribuer à chaque paysan, ayant fait son devoir à la guerre, quelques hectares, de façon que tout cultivateur puisse satisfaire convenablement ses besoins et ceux de sa famille. Pour la seconde, la question était un peu plus difficile à résoudre. Une seule loi d'expropriation, de nature à sacrifier une autre classe plus restreinte et plus aisée, ne suffisait pas pour y arriver. Il fallait un véritable code de protection et de secours, code susceptible d'attirer des conséquences fâcheuses pour l'économie du pays, si on ne tenait pas compte qu'une certaine modération s'imposait. Nous avons constaté qu'à part quelques lois se trouvant sur le chantier, cette œuvre est presque achevée. Il en reste cependant ce grand chapitre qui nous intéresse de plus près et qui, entraînant de grosses dépenses pour les finances de l'Etat, n'a pu recevoir encore une solution définitive. Sauf les quelques catégories plus restreintes

de salariés, dont l'assurance a été organisée récemment par des lois spéciales pour le pays entier, le gros de la population des salariés se trouve toujours, en lignes générales, sous l'empire des différents régimes institués par les lois existant dans les divers provinces au moment de l'annexion.

La Bessarabie seule fait exception. Cette province se trouvant complètement dépourvue d'un système d'assurances sociales, on a jugé bon de la faire profiter du régime appliqué, dans l'Ancien Royaume, avec les particularités que nous avons déjà remarquées. C'était une bonne solution du législateur de 1921, mais elle constituait aussi un expédient, vu que ce régime même, institué par la loi de 1912, a besoin d'être réformé. Cela représentait donc un progrès, pour l'ancienne province russe, sans marquer une solution en ce qui concerne l'ensemble du territoire du pays. Quoi qu'il en soit, l'unification des assurances sociales en Roumanie reste toujours une question d'actualité. Il n'y a pas de parti politique qui ne l'ait dans son programme, comme il n'y a pas de Ministre du travail depuis la création de ce Ministère, qui ne soit pas occupé des assurances sociales ou qui n'ait même pas élaboré un projet de loi pour leur unification. Et cependant aucun de ces projets n'a encore abouti. L'instabilité politique d'après la guerre, aussi bien que les difficultés économiques que nous traversons, ont empêché cette réalisation. De ce fait, on se trouve encore après 13 ans de l'union et bien que la Constitution du pays garantisse des droits égaux pour tous ses citoyens, dans la bizarre situation où le traitement des membres d'une certaine classe diffère, d'une province à l'autre. C'est ainsi qu'un ouvrier est assuré s'il travaille dans une région du pays et ne l'est pas s'il déploie son activité dans une autre région. De même pour les contributions des patrons, ainsi que pour les droits dérivant de l'assurance qui ne sont pas pareils dans l'Ancien Royaume, en Ardéal, ou en Bukovine. Nous avons vu que les charges de l'assurance-maladie ne sont supportées dans l'Ancien Royaume et en Bessarabie que par les assurés, pendant qu'en Ardéal, les patrons y contribuent avec 1/2 et en Bukovine avec 1/3. L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse n'existe pas du tout en Bukovine,

et en Ardéal, elle ne comprend que les ouvriers des mines. L'organisation administrative et financière des assurances diffère, comme nous l'avons constaté, presque fondamentalement d'un territoire, à l'autre. Pour remédier à tous ces inconvénients, pour doter le pays d'un régime correspondant à l'époque et compatible avec sa nouvelle situation politique, les projets de lois ont commencé déjà depuis 1920 à se faire voir, se subordonnant au fur et à mesure aux conditions économiques toujours en évolution du pays. Ils ont débuté par le projet du Ministre Trancou-Jassy de 1920 qui, grâce à un état financier florissant du pays, contenait une réforme très large, comprenant tous les risques, inclusivement l'assurance des veuves et des orphelins, mais à l'exception du chômage. L'établissement des droits y était réglementé d'une façon très détaillée. Un organe administratif unique, ayant autonomie complète, était préconisé. On n'accordait pas d'autonomie locale. Le projet, en ce qui concerne l'assurance-maladie, est venu en discussion d'une commission instituée par le Ministre Trancou et repris par une autre commission nommée par le Ministre Marzesco.

Un autre projet, élaboré, par Aurel Onciul, un spécialiste en la matière, à la suite de la demande du Directeur Général Gadei, mais qui n'est pas arrivé aux débats, cherchait à réaliser même une unification matérielle des assurances sociales. Le projet du Ministre Chirculesco, le premier déposé au Parlement (au Sénat en 1925), unifiait la législation pour tout le territoire du pays, mais sans dépasser les limites réalisées aujourd'hui en Roumanie, en ce qui concerne les avantages des assurés. Les circonstances économiques avaient déjà commencé à empêcher une réforme plus large. Le régime administratif était, à peu de chose près, celui actuellement en vigueur dans l'Ancien Royaume. Enfin, un dernier projet, celui du Ministre Raducanu, a été déposé à la Chambre des Députés en 1930. Il se trouve en ce moment de nouveau à l'étude d'une large commission instituée par le Ministre actuel du Travail. Voulant éviter autant que possible toute dépense nouvelle, à cause de la situation économique de plus en plus difficile du pays, le projet, bien qu'il contienne 232 articles, ne représente pas

une réforme radicale des assurances sociales. Son but est d'unifier les différents régimes existant en Roumanie et de généraliser les dispositions les plus favorables des trois régimes. Mais l'unification n'est réalisée qu'en ce qui concerne l'assurance contre les accidents de travail, l'assurance-maladie et maternité, ainsi que l'amélioration des régimes de prestations, en tenant compte de la dévalorisation monétaire, du mouvement des salaires et de l'augmentation du coût de la vie. L'assurance contre l'invalidité par maladie et la vieillesse, sauf son élargissement, est tout simplement continuée. Le projet établit encore sur des bases nouvelles l'organisation administrative des assurances sociales pour le territoire entier du pays, leurs organes de contrôle et de juridiction, ainsi que le contrôle des sociétés de secours mutuel et des autres institutions d'assurances sociales créées par des lois spéciales. Il a, en même temps, l'intention de mettre la législation roumaine en harmonie avec la convention internationale relative à l'emploi des femmes au travail avant et après l'accouchement et la convention concernant l'assurance-maladie des engagés de l'industrie et du commerce ainsi que des domestiques, les deux ratifiées par la Roumanie. Ceci dit, nous allons examiner, autant que cet ouvrage nous le permet, les parties essentielles du projet.

CHAPITRE PREMIER

L'ASSURANCE EN CAS DE MALADIE ET EN CAS D'ACCIDENT DE TRAVAIL

§ I. PERSONNES ASSURÉES.

Animés du désir de faire profiter du bienfait des assurances sociales un cercle de salariés aussi étendu que possible, vu les circonstances économiques du pays, et inspirés d'un côté de la méthode suivie par les législations nationales modernes et d'un autre côté des dispositions des conventions internationales en la matière, les auteurs du projet ont établi, d'une façon générale, l'assurance obligatoire pour la totalité des salariés. Cette formule est néanmoins limitée par l'exception des fonctionnaires publics et par l'admission d'un maximum de salaire qui exclut de l'assurance obligatoire les salariés dont le gain mensuel dépasse 12.000 lei. Pour le moment on n'a pas pu adopter la disposition de la loi en vigueur en Ardéal, ainsi qu'elle avait été modifiée par le Conseil Dirigeant et conformément à laquelle sont compris dans l'assurance obligatoire tous les salariés de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, sans aucune limite de salaire.

Quant aux fonctionnaires publics, nous avons déjà vu que la loi de 1925 a résolu la question des pensions autant que les finances de l'Etat ont permis de le faire. Dans le même sens, le statut des fonctionnaires publics a établi les droits du fonctionnaire en cas de maladie, à savoir, le salaire entier pour les trois premiers mois et la moitié du salaire pour les autres trois mois. Toutefois, la législation actuelle a complètement omis de s'occuper de ces salariés pour ce

qui concerne leur assistance médicale ainsi que celle de leurs familles. Or il est bien connu que la situation matérielle de la majorité des fonctionnaires publics n'est pas meilleur que celle des salariés particuliers, fussent-ils même de simples ouvriers de l'industrie, du commerce ou de l'agriculture. L'Etat, qui intervient donc et crée une organisation de secours pour les salariés des entreprises particulières, pour le temps où ils ne pourront plus travailler, avait d'autant plus l'obligation de le faire pour ses propres serviteurs. Cela aussi pour la bonne raison qu'il est constaté que les uns ne font pas preuve de plus de prévoyance chez nous que les autres.

Les ouvriers agricoles ne seront compris dans l'assurance en cas de maladie que dans la mesure où l'organisation de l'assistance médicale, dans la région, leur donnera la possibilité de bénéficier effectivement de cette assistance. Nous y reviendrons. Parmi les assurés obligatoires seront encore compris les pratiquants et les apprentis qui ne reçoivent aucun salaire, ainsi que les membres de la famille du patron qui accomplissent habituellement et sans salaire, un service dans l'entreprise. Les artisans travaillant seuls ou aidés par les membres de leurs familles, femmes, ascendants ou descendants, seront compris dans l'assurance obligatoire, en cas de maladie. Les autres artisans-patrons ne seront compris dans cette assurance que s'ils sont imposés à l'impôt global pour un revenu inférieur à 180.000 lei par an. On ne comprend par artisans, pour l'application de cette disposition, que ceux possédant un brevet de maître.

Les engagés d'une entreprise continueront à être assurés pendant qu'ils sont employés temporairement à l'étranger, à condition qu'ils ne soient pas obligés à l'assurance conformément aux lois de l'Etat où ils sont envoyés.

Les assurés des entreprises de l'Etat ou des personnes juridiques de droit public, qui ne font pas partie de la Caisse générale de pension des fonctionnaires publics, suivent le même régime d'assurance que les engagés des entreprises particulières, à condition cependant qu'ils ne soient pas assurés par les Caisses de secours fonctionnant auprès de ces entreprises et leur garantissant au moins les droits pré-

vus par le projet de loi. Enfin, le projet admet dans certains cas l'assurance facultative. Comme on le voit, l'auteur du projet à généralisé, sous la réserve indiquée, le régime d'assurance existant en Ardéal. Pour éviter les controverses et les conséquences fâcheuses de la loi de 1912, le projet établit dans l'article 7 d'une façon précise, la qualité de patron dans toutes les circonstances. Il prévoit encore des sanctions pénales et pécuniaires assez sévères pour les patrons qui se sont soustraits ou ont négligé d'accomplir les obligations rigoureuses qui leur sont imposées en ce qui concerne l'annonce de la création d'une entreprise, les changements de propriétaires ou de patrons, les modifications apportées aux installations, modifications de nature à influencer sur le coefficient de risques de l'entreprise, l'annonce individuelle ou par listes de l'entrée en service ou de la sortie, des engagés compris dans l'assurance obligatoire, la sincérité des chiffres de salaires communiqués, la tenue de liste de paye et les opérations de ces listes dans les registres de comptabilité, etc. etc...,

§ 2. OBJET DE L'ASSURANCE.

I. *Les droits des assurés en cas de maladie, d'accouchement ou de décès.*

A. *En cas de maladie.*

a) *Traitement médical.* — Le projet a, d'une façon générale, élargi et par ailleurs démocratisé, les droits des assurés en cas de maladie. Il consacre encore catégoriquement, à la différence de l'article 122 de la loi de 1912, pour la femme et pour les enfants de l'assuré, les mêmes droits, sauf le secours en argent.

En cas d'accidents de travail, les assurés reçoivent les mêmes secours, avec l'observation qu'à partir de la 11^e semaine les charges sont supportées par la Caisse Centrale du fonds d'accidents.

Le projet permet à l'assuré, en cas d'urgence bien constatée, de recourir, pour les premiers soins, à un médecin particulier. La Caisse d'assurance est alors obligée de lui

rembourser les dépenses faites. La Caisse d'assurance peut encore, dans certaines conditions, introduire le libre choix du médecin. Le traitement à l'hôpital ou au sanatorium dure jusqu'à 26 semaines pour les assurés et jusqu'à 4 semaines pour les membres de sa famille. Cette durée peut être prolongée, en cas exceptionnels, jusqu'à un an pour l'assuré et jusqu'à 8 semaines pour les membres de la famille.

Pour les accidentés, le traitement à l'hôpital est prolongé au compte de la Caisse Centrale au delà de 26 semaines et jusqu'à la guérison.

En cas d'urgence, l'assuré peut s'interner seul ou peut interner un membre de sa famille dans un hôpital ou sanatorium au compte de la Caisse d'assurance, dans la limite du tarif conventionnel. La Caisse peut prévoir un fonds pour couvrir les charges trop grandes même dans les cas où il s'agit des établissements avec lesquels elle n'a pas de convention. Les hôpitaux publics ou à caractère public sont obligés d'accepter les assurés ou les membres de leurs familles, envoyés avec l'ordonnance du médecin de la Caisse d'assurance. Le malade interné à l'hôpital a droit aussi au paiement du transport à l'entrée et à la sortie de l'établissement. La Caisse d'assurance peut, dans la limite de ses fonds, accorder le traitement, dans les stations balnéaires et climatiques, à ses assurés, dans le but de prévenir une invalidité prématurée.

L'assuré qui tombe malade ou qui souffre un accident pendant qu'il travaille à l'étranger au compte d'une entreprise de Roumanie, recevra ses droits par l'intermédiaire du patron qui sera remboursé des dépenses justifiées. La Caisse d'assurance peut aussi accorder, à la suite d'un avis médical favorable, des secours en argent à l'assuré qui a besoin d'aller s'administrer un traitement médical à l'étranger.

b) Médicaments et accessoires médicaux. — L'assuré a le droit en cas d'urgence prouvée, de se faire rembourser par la Caisse d'assurance les dépenses faites pour se procurer les médicaments, les pansements, ou les accessoires médicaux de toute sorte (prothèses, bandages, ceintures, lunet-

tes, appareils gypseux, corsets médicaux, béquilles, etc.)..

Le droit aux prothèses dentaires exécutées dans les ateliers de la Caisse ou chez un dentiste particulier, est reconnu aux membres d'une certaine ancienneté. On peut même accorder, si le médecin trouve nécessaire, le traitement, dans la localité, par bains médicamenteux ou par eaux minérales.

c) *Secours en argent.* — En cas d'incapacité de travail, due à une maladie, l'assuré a droit, sans les distinctions de la loi de 1912 en ce qui concerne les célibataires, à un secours en argent égal à 60 % du salaire moyen de la classe de cotisation à laquelle il appartient de droit. Ce secours est accordé à partir du 3^e jour et pendant 26 semaines. Sous certaines conditions, cette durée peut être prolongée jusqu'à un an. Le secours n'est accordé que par moitié à la famille, si l'assuré est interné au compte de la Caisse d'assurance, dans un hôpital ou un sanatorium, ou s'il est envoyé dans une station balnéaire ou climatérique. Une disposition intéressante et curieuse en même temps de la loi, à ce chapitre, réside dans la disposition qui établit le principe que l'assuré ne peut recevoir pendant la durée de sa maladie et à cause de celle-ci, sous aucune forme, un secours en argent supérieur à celui accordé par la Caisse d'assurance. Si cependant il reçoit un tel secours de son patron ou d'ailleurs, le secours en argent de la Caisse d'assurance sera diminué du quantum accepté par lui de ce secours. Nous y reviendrons.

Si la Caisse d'assurances, pour n'importe quel motif, ne pouvait accorder le traitement médical et les médicaments à un assuré en cas de maladie, elle devra doubler son secours en argent.

L'assuré qui s'est provoqué seul la maladie, intentionnellement ou par une faute grave, en participant aux bagarres ou si la maladie est due à l'ivresse, n'a pas droit au secours en argent. Sa famille, entretenue par lui, recevra cependant la moitié de ce secours.

B. *En cas d'accouchement.*

La situation de la femme en couches a été sensiblement améliorée par le projet. Le secours en argent lui a été

attribué de droit jusqu'à 12 semaines, dont au moins 6 semaines après l'accouchement, et il est calculé d'après la classe moyenne de cotisation dans les derniers 12 mois et représente le même quantum que pour la maladie. Ce secours est accordé pour 6 semaines encore (secours d'allaitement) aux accouchées allaitant seules leurs enfants. Il est réduit de moitié si la femme est rentrée à son travail. Sous certaines conditions le secours d'allaitement peut être prolongé jusqu'à 12 semaines et celui d'accouchement augmenté jusqu'à 75 % du salaire assuré.

La femme d'un assuré reçoit l'assistance médicale en cas d'accouchement, ainsi qu'un secours en argent pour 6 semaines si la situation financière le permet, égal à la moitié du secours éventuel de maladie de l'assuré. Les accouchées peuvent, à la place du secours en argent, être internées dans une maternité, au compte de la Caisse d'assurance. Dans ce cas, on accorde à la famille entretenue par l'assurée, la moitié du secours en argent auquel elle a droit. Si l'assurée enceinte ou en couches tombe malade, elle a tous les droits de l'assuré malade.

C. *En cas de décès.*

Le secours d'enterrement représente dans le projet une somme égale à 30 fois le salaire moyen de la classe de cotisation est au moins 2.000 lei. Si la situation financière le permet, il peut être augmenté à 40 fois le salaire moyen et au moins 3.000 lei. Pour le décès de la femme ou d'un enfant de l'assuré, on lui accorde, sous certaines conditions, un secours égal à 20 fois le salaire moyen.

II. *Les droits des assurés en cas d'accidents de travail.*

Le régime de l'assurance contre les accidents a reçu un tout autre aspect dans le dernier projet. En dehors de la notion d'accident de travail, qui a été considérablement élargie et précisée, les obligations imposées aux patrons, la procédure et les droits des accidents ont souffert des modifications très importantes.

A. *Accidents de travail.*

Sont considérés dans l'avenir comme accidents de tra-

vail, toute lésion ou trouble fonctionnel souffert par un assuré dans une entreprise ou à un service compris dans l'assurance-accidents :

a). Pendant qu'il exécute un travail ou un service sous l'ordre de son patron ou de ses préposés ;

b). Pendant qu'il accomplit une activité dans l'intérêt direct ou indirect du patron et avec l'assentiment présumé de celui-ci ou de ceux qui le représentent ;

c) Durant une interruption de travail, ainsi qu'avant le commencement du travail ou après sa cessation, si l'assuré se trouvait, sans sa faute, dans le local, sur le chantier ou dans la zone dangereuse de l'entreprise ;

d) En route, en venant ou en partant du travail.

Amélioration fort importante du régime, sont enfin assimilées aux accidents de travail, les maladies professionnelles dues à l'emploi continu dans l'entreprise de certaines substances nocives.

B. Les obligations du patron en cas d'accident de travail.

Le patron est obligé, en cas d'accident de travail d'un de ses engagés, de lui donner, à son compte, les premiers soins, de faire venir sans retard le médecin dans un cas grave, ou de le transporter à l'hôpital ou au dispensaire. La Caisse Centrale est, dans ce but, autorisée à établir le matériel sanitaire que les différentes entreprises doivent posséder, ainsi que le poste de premier secours, avec le personnel nécessaire, qu'elles doivent organiser. Les entreprises isolées ou exerçant leur activité sur un territoire trop étendu, sont obligées de posséder les moyens de transport et d'assurer le transport dans de bonnes conditions, à l'endroit le plus proche où les accidentés ou les blessés peuvent recevoir les soins nécessaires en cas d'urgence. A la différence de la loi de 1912 qui en attribue, en bonne partie, la charge aux statuts de l'Association Patronale, le nouveau projet prévoit presque minutieusement les devoirs des patrons et des autorités en cas d'accidents de travail, l'Office National des Assurances Sociales étant en droit de les compléter.

C. *Le droit au traitement médical et aux secours en argent.*

L'accidenté a droit au même traitement et au secours en argent qu'en cas de maladie jusqu'à la consolidation de la blessure, ou jusqu'au moment où toute espérance d'amélioration dans son état est perdue. Ces secours sont supportés, les premières semaines par le fonds de maladie et ensuite par celui d'accidents. Quand le blessé n'est pas assuré de droit contre la maladie, tous les droits, dans les premières 10 semaines sont accordés par la Caisse d'assurances au compte du patron.

En ce qui concerne la pension pour incapacité totale (dénommée pension totale d'accidents), elle est accordée dans les mêmes conditions que dans la loi de 1912. Le projet a cependant innové dans le sens que la pension est accordée au blessé qui, bien que n'étant pas resté avec une incapacité permanente, a besoin de quelque temps de repos pour refaire ses forces physiques affaiblies (pension de guérison) ou pendant sa préparation en vue du changement de profession ou de l'usage d'une prothèse (pension de rééducation professionnelle). Cette période ne doit pas dépasser 6 mois. La pension pour invalidité partielle est servie, à peu de différence près, comme dans le régime actuel. Quant aux pensions des successeurs, en dehors de certains nouveaux avantages pour les enfants, on a encore englobé parmi les ayants-droit, les neveux et les frères mineurs entretenus par l'assuré décédé.

Pour le calcul des pensions, tout en restant celui de la loi de 1912, on a néanmoins admis un minimum de salaire de base correspondant aux salaires réels reçus au moment de l'accident, mais sans qu'il dépasse 24.000 lei par an. Cette limite supérieure peut être augmentée au fur et à mesure jusqu'à 120.000 lei par an, en tenant compte de la situation économique générale et toutes les fois qu'une telle modification interviendra, les pensions qui ont été établies auparavant sur un salaire réduit à la limite supérieure assurée, seront révisées en conséquence. Il s'agit d'une disposition déjà anticipée par une loi de 1931 et actuellement en vigueur, comme nous l'avons vu au chapitre respectif.

Le projet, en s'occupant encore de la procédure pour l'établissement des droits et leur acquittement, ainsi que de la suspension du paiement des pensions, établit aussi des règles pour la révision. C'est une innovation sur l'ancienne loi, où il a fallu une large et ingénieuse interprétation pour l'admettre. La pension pour invalidité totale ou partielle pourra être révisée à tout moment, dans les premiers 5 ans, s'il est intervenu une amélioration dans le degré d'invalidité. En cas d'aggravation, la pension peut être révisée à toute demande de l'ayant-droit.

§ 3. CHARGES.

A. Les cotisations à l'assurance-maladie.

Les cotisations établies par le projet sont, comme dans la loi actuelle, proportionnelles aux salaires des assurés. Pour éviter les difficultés créées par la loi de 1912, en ce qui concerne certaines catégories d'assurés, le projet donne le droit à l'Office National des assurances sociales d'établir les règles d'évaluation du gain quotidien (salaire assuré) pour les assurés travaillant à domicile pour plusieurs patrons; pour ceux payés d'après le chiffre des affaires; pour ceux qui travaillent avec leurs outils, avec leur matériel, ou avec leurs véhicules, et en général pour tous ceux pour qui on ne peut pas établir le salaire assuré d'après une règle uniforme. L'Office National établira aussi le mode d'imposition et de perception des cotisations de ceux-ci. Pour l'établissement des cotisations les assurés sont divisés en 8 classes d'après leur salaire quotidiens assuré, les classes étant calculées de 50 en 50 lei jusqu'au maximum de 400 lei. Pour chaque classe on établira le salaire moyen sur lequel on calculera les secours en argent et les cotisations. La cotisation est fixée à 3% du salaire moyen de la classe de cotisation respective et pourra être augmentée jusqu'à 6%.

L'innovation la plus importante en la matière réside dans le fait que les cotisations sont par moitié à la charge de l'assuré et par moitié à la charge du patron. La cotisation est entièrement à la charge du patron pour les engagés

sans salaire en argent. Il est de même pour les assurés facultatifs, ainsi que pour les patrons assurés.

L'acquittement des cotisations se fera toutes les semaines par les petites entreprises, en collant les timbres d'assurance sur les cartes-quittances, et tous les mois par les grandes entreprises, en versant les sommes respectives à la Caisse d'Assurances. C'est l'Office National qui établira pour quelles entreprises ou pour quelles activités on cotisera par collement de timbres, ainsi que la règle de contributions pour les assurés facultatifs.

B. Imposition à l'assurance en cas d'accidents de travail.

Tout en adoptant les principes de la loi actuelle, en ce qui concerne la division des entreprises en classes de risques, le projet donne une importance particulière aux mesures prises pour la prévention des accidents et d'une façon générale, à toute circonstance qui peut influencer le risque d'accidents. Le coefficient de risque y est étroitement lié. C'est l'Office Nationale qui devra dresser en 2 ans le tableau de la classification des risques, en prenant comme base les dates statistiques. Ce tableau sera révisé tous les 5 ans.

Les charges de l'assurance-accidents sont supportées entièrement par les patrons constitués dans une mutualité unique. Le système d'imposition et celui de cotisations (primes) fixes établies au début de chaque année d'après le bilan précédent et les prévisions éventuelles. La cotisation sera versée à la fin de chaque mois.

En dehors de ceux employés d'une façon permanente aux machines agricoles ou aux moulins paysans, sont encore assurés en cas d'accidents de travail, ceux employés temporairement, comme les paysans qui aident aux travaux pendant qu'on dépique ou qu'on moud pour eux, ainsi que le propriétaire ou le fermier de la machine ou du moulin, quand ils travaillent effectivement. La cotisation perçue pour ces machines ou moulins sera établie annuellement par la Caisse Centrale. Pour les entreprises de constructions, l'Office National pourra faire l'imposition sur le devis de la construction. Les mairies devront retenir pour les petites constructions, en même temps que les taxes d'autorisation, la cotisation pour l'assurance contre les accidents.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE EN CAS D'INVALIDITÉ PAR MALADIE ET POUR PENSION DE VIEILLESSE

D'après l'article 1^{er} du projet, on dirait que, dans cette matière, il ne fait qu'établir la continuation de l'assurance en cas d'invalidité par maladie et vieillesse. Il est vrai que l'unification des régimes n'est pas réalisée. Néanmoins un double progrès est acquis. D'abord on fait profiter du régime actuellement en vigueur dans l'Ancien Royaume et d'après les mêmes règles, l'Ardéal et la Bukovine, où cette assurance n'existe pas. Ensuite, tout en maintenant le régime spécial, appliqué aux mineurs en Ardéal, les Caisses de mineurs qui fonctionnent séparément, comme mutualités indépendantes, sont réunies dans une seule Caisse de Mineurs. On fait donc disparaître le caractère de caisse d'entreprise en créant une mutualité unique professionnelle territoriale, avec un seul fonds de pension. Cette solution correspond à une première étape, dans la résolution complète du problème. Cela par le fait qu'on poursuivait d'abord de réaliser une compensation des risques par la fusion des Caisses de mineurs, dont certaines à cause de cet isolement et par conséquent du nombre trop réduit des membres étaient déficitaires, et ensuite parce que, bien qu'on élargisse le système de l'Ancien Royaume, qui aurait compris un nombre très grand d'assurés, on maintenait cependant le régime d'assurance pour pensions des mineurs, comme un régime plus parfait et plus complet, envers lequel il fallait tendre dans l'avenir. Nous savons déjà que le régime de pensions des mineurs en Ardéal, est supérieur à celui de la loi de 1912, par l'existence de l'assurance des

successeurs et par la division des assurés en classes de contributions et de droits, disposition qui assure à chacun la possibilité d'avoir une pension qui maintienne le standard de vie.

Pour la réalisation des fonds de l'assurance, le projet établit la cotisation du patron et de l'assuré à une côte égale à 30 fois celle de la loi de 1912, la cote de l'Etat étant fixée pour les premières années à une somme globale de 30 millions de lei par an. A partir de la 4^{me} année, elle sera établie à un quantum égal à la contribution des assurés.

Le projet apporte enfin une précision, en ce qui concerne les ouvriers des entreprises de l'Etat, dans le sens qu'ils seront de même compris dans cette assurance, bien qu'ils soient déjà assurés à une Caisse spéciale de pensions, dépendant de ces entreprises. L'assurance à cette Caisse spéciale sera considérée comme une assurance supplémentaire.

CHAPITRE III

LES ORGANES D'ADMINISTRATION, DE CONTROLE ET DE JURIDICTION DES ASSURANCES SOCIALES

L'œuvre la plus importante du projet réside assurément dans les dispositions concernant l'administration, le contrôle et la juridiction. La situation économique du pays empêchant une réforme de large envergure, comme on le désirait, on s'est contenté d'organiser les assurances sociales de la façon la moins coûteuse mais la plus solide. Sans dépenser donc trop d'argent, on s'est appliqué, en tenant compte de l'expérience faite surtout après la grande guerre, à instituer des organes d'administration capables, des organes de contrôle sévères et persévérants, des organes de juridiction perspicaces et impartiaux. Comme organes d'administration on a créé pour l'assurance-maladie des Caisses d'assurances sociales, constituant des mutualités régionales autonomes des assurés, et de leurs patrons, caisses ayant dans les centres les plus importants de la région, des succursales, et dans les centres plus petits, des agences, comme organes locaux. Toutes ces Caisses d'assurances sociales, en vue de satisfaire certains buts communs et pour la constitution d'un fonds commun de réserve pour l'assurance-maladie, formeront une fédérale, qui sera la Caisse Centrale d'assurances sociales. L'assurance-accidents et l'assurance invalidité par maladie ou par vieillesse seront organisées et administrées par la Caisse Centrale des assurances sociales, mutualité autonome, unique, pour le pays entier, des assurés et de leurs patrons. Les caisses d'assurances sociales seront, pour l'administration de l'assurance-accidents et pour l'assurance-invalidité par

maladie ou par vieillesse, des organes locaux de la Caisse Centrale d'assurances sociales.

Comme organes de contrôle des mutualités d'assurance, fonctionnera auprès de chaque Caisse d'assurances et de la Caisse Centrale, une Commission de contrôle formée de membres élus par les mutualités respectives.

Le contrôle de l'Etat sera exercé par l'Office National des assurances sociales.

Enfin comme organes pour juger les différents litiges et contraventions et pour établir les droits de pension, sont créées deux instances de jugement : *a)* une première instance, auprès des Caisses d'assurances sociales et *b)* une instance d'appel, auprès de l'Office National des assurances sociales.

§ 1. LES CAISSES D'ASSURANCES SOCIALES.

Les Caisses d'assurances sociales sont des mutualités autonomes ayant au moins 15.000 membres assurés. Leur but est, comme nous venons de le dire, d'organiser l'assurance-maladie, et de servir comme organes locaux pour les branches d'assurances administrées par la Caisse Centrale. Les Caisses de toute sorte existant en Ardéal, en Bukovine et en Bessarabie, ainsi que les corporations de l'Ancien Royaume seront regroupées pour constituer les nouvelles Caisses d'assurances qui devront correspondre, autant que possible, à la division administrative du pays. Chaque circonscription n'aura qu'une seule Caisse d'assurances, à l'exception des grands centres où on pourra admettre à fonctionner une Caisse d'assurances sociales spéciale pour les fonctionnaires particuliers, mais à condition qu'il existe dans la localité au moins 5000 fonctionnaires particuliers assurés, au delà des 15.000 membres assurés de la circonscription respective.

Est membre de droit d'une Caisse d'assurances sociales, tout assuré obligatoire ou admis comme assuré facultatif, qui travaille dans la circonscription de la Caisse.

Les assurés d'une Caisse ont droit à être satisfaits par toute autre Caisse, s'ils se trouvent temporairement et à

l'occasion du travail dans une autre circonscription. La Caisse d'assurances sociales est personne juridique, ayant droit à accepter des donations et des legs, à acquérir des immeubles, à contracter des emprunts, à hypothéquer, à aliéner son avoir dans les conditions de la loi, etc. Elle est représentée en justice ou envers les tiers par son directeur. Les sommes encaissées par cotisations pour maladie, ainsi que tout autre revenu, forment l'avoir des Caisses et ne peuvent être employés que pour accomplir strictement les obligations légales pour l'assurance-maladie, ainsi que pour créer un fonds de réserve. En dehors du directeur et du médecin en chef qui seront à la charge du budget de l'Etat, tous les autres frais d'administration de la Caisse d'assurance seront supportés par ses propres fonds.

I. Organes de conduite et de contrôle.

Les organes de conduite et de contrôle des Caisses d'assurances sociales sont : a) L'assemblée générale ; b) Le conseil d'administration ; c) la Commission de contrôle ; d) la Direction.

A. L'assemblée générale.

L'assemblée générale de la Caisse d'assurances, ayant au moins 50.000 membres assurés, sera formée par les représentants des patrons, et des assurés élus par vote secret, en nombre égal, par circonscription de façon que, pour approximativement 1000 assurés, soient élus un délégué et un suppléant des assurés et un autre des patrons. Pour les Caisses ayant moins de 50.000 assurés, la circonscription sera formée par autant d'assurés, pour que l'assemblée générale n'ait pas moins de 30 représentants des patrons et 30 des assurés, et qu'elle soit en proportion avec l'importance de la Caisse. Les élections ont lieu tous les quatre ans. La participation comme délégué élu, soit dans l'assemblée générale, soit dans le conseil d'administration d'une Caisse d'assurance, est un devoir social obligatoire et on ne peut le refuser que pour un motif bien fondé.

L'assemblée générale élit de son sein les membres du conseil d'administration, les membres de la commission de

contrôle de la Caisse et les membres de la commission de pensions, ainsi que leurs suppléants. Les mandats de ces membres ont la même durée que celui de l'assemblée générale qui les a élus.

Le nombre des membres élus dans le conseil d'administration d'une Caisse sera, pour tous les 5000 assurés ou fraction de 5000, un délégué des patrons et un autre des assurés mais au moins quatre délégués pour chaque catégorie et dix au plus. L'assemblée générale, ordinaire ou extraordinaire, fait des propositions et prend des décisions en tout ce qui concerne la modification des classes de cotisations, de maladie, les cotisations, le quantum des secours en argent, l'emploi des excédents, etc, etc. L'avis de l'Office National est néanmoins presque toujours nécessaire, exerçant ainsi une sorte de tutelle sur son activité.

B. Le Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration avec le directeur de la Caisse d'assurance administrent les fonds, assurent la réception des droits légaux aux membres et prennent des mesures pour l'encaissement régulier des revenus. Font partie, comme membres de droit, du conseil d'administration, le directeur et le médecin en chef de la Caisse, mais sans avoir droit à élire le président ou le vice-président, ou à être élus dans ces fonctions. Des personnes utiles à l'administration de la Caisse, avec une préparation de spécialité, peuvent être cooptées dans le Conseil d'administration par ses membres et avec l'approbation du Conseil supérieur. Le Conseil désignera, de son sein, les membres de la Commission de jugement et ceux de la Commission patronale.

Les attributions du Conseil d'administration sont très nombreuses, concernant les décisions de l'assemblée générale, le maniement des fonds, les constructions des immeubles, l'ouverture des crédits supplémentaires, la création des pharmacies, le personnel, etc etc.. Pour certaines de ces attributions, il a besoin de l'approbation de l'Office National. Il délègue enfin une partie de ses attributions au directeur de la Caisse.

C. La Commission de contrôle.

La Commission de contrôle est formée, pour les Caisses avec moins de 50.000 assurés, par deux délégués des patrons et deux assurés, et pour les autres Caisses, par trois délégués de chaque catégorie. On lui attache encore un comptable expert ou autorisé.

Elle a pour mission de vérifier, au moins une fois par mois, les fonds et les actes de gestion de la Caisse, ou, à toute demande des organes supérieurs, de faire des inspections inopinées sur l'administration entière de la Caisse, de signaler au conseil d'administration, à la Caisse Centrale et à l'Office National toutes les irrégularités constatées etc, etc.

D. La direction.

Le Directeur de la Caisse d'assurances conduit tous ses services. Il approuve, dans les limites des allocations budgétaires, tous les frais légaux et exécute les décisions légales du Conseil d'administration. Il tient au courant d'une façon régulière, la Caisse Centrale et l'Office National de la marche de la Caisse d'assurance. etc.

II. Organes de jugement.

Les organes de jugement auprès des Caisses d'assurance sont : *a)* la Commission pour le jugement des litiges à l'assurance-maladie ; *b)* la Commission patronale ; *c)* la Commission de pensions et pour le jugement des contraventions.

A. La commission de jugement.

La commission de jugement est formée par un patron et un assuré désignés par le conseil d'administration de la Caisse et un juge nommé par le Ministre de la Justice parmi les juges de paix ou du tribunal.

Elle jugera : *a)* tous les litiges entre les assurés et la Caisse d'assurances, concernant leurs droits en cas de maladie, les secours d'enterrement et la non admission dans l'assurance facultative ; *b)* tous les litiges entre les patrons et la Caisse, se référant, à l'imposition pour l'assurance-maladie ou invalidité, ainsi que les litiges entre les assurés et les patrons, résultant de l'application des dispositions d'assu-

rance-maladie, invalidité et vieillesse. Contre les arrêts de cette commission, l'assuré, le patron ou le directeur de la Caisse, pourront faire appel à l'Office National.

B. La commission patronale.

La Commission patronale est formée par quatre patrons élus par les patrons du Conseil d'administration et par un président de Tribunal désigné par le Ministre de Justice, comme président.

Elle établira l'encadrement en classes de risques des entreprises et jugera les contestations aux impositions faites par la Caisse d'assurances pour l'assurance-accidents. Ses arrêts sont donnés avec droit d'appel pour le patron et le directeur de la Caisse. L'appel ne suspend pas l'exécution de l'arrêt.

C. La commission de pensions et pour le jugement des contraventions.

La commission de pensions et pour le jugement des contraventions, auprès de la Caisse d'assurances, est formée par deux patrons et deux assurés, élus par l'assemblée générale et d'un président de tribunal ou juge de paix, désigné par le Ministre de la Justice, comme président. Elle décidera sur les droits de pension de toute catégorie, sur les révisions de pensions, sur les amendes pour contraventions aux dispositions de la loi ou la prévention des accidents, etc, etc. Les arrêts sont donnés avec appel aux différentes instances supérieures.

§ 2. LA CAISSE CENTRALE DES ASSURANCES
SOCIALES.

La Caisse Centrale des assurances sociales a dans son administration le fonds commun de l'assurance maladie, l'assurance-accidents et l'assurance-invalidité par maladie et vieillesse. La Caisse Centrale est personne juridique et a son siège dans la capitale du pays.

Les frais de personnel, en dehors du personnel de service, de l'administration centrale de la Caisse Centrale, sont à la charge du budget de l'Etat. Les revenus de la Caisse Cen-

trale, sont à peu de différence près, les mêmes qu'actuellement.

Pour la réalisation des buts communs, comme la création et l'administration des hôpitaux, sanatoria ou maisons de convalescence, dépôt central de médicaments et instruments, pour combattre les maladies sociales, pour la création d'un fonds de réserve, pour l'entretien d'un service d'architecture, etc, etc, la Caisse Centrale représente une fédérale des Caisses d'assurances sociales.

Pour accomplir ces charges, elle est en droit de recevoir 20 % de tous les encaissements réalisés par les Caisses d'assurances pour l'assurance-maladie. La moitié de cette côte sera effectuée au fonds commun de réserve, destiné à accorder des avances et des emprunts remboursables, ou non, aux Caisses ayant eu des déficits à cause des charges exceptionnelles pendant l'année (épidémies, constructions, installations sanitaires, etc.). La Caisse Centrale a encore la mission de créer, au fur et à mesure, dans les centres les plus importants, à la charge du fonds de l'assurance-accidents, des établissements de mécano-thérapie et de rééducation professionnelle pour les invalides, ainsi que de leur procurer des prothèses pour l'exercice des métiers ou du travail pour lequel ils ont été formés.

Elle a comme organes de conduite, l'assemblée générale, le conseil d'administration, la commission de contrôle et la direction générale.

L'assemblée générale, sera formée par un patron et un assuré délégués du sein des conseils d'administration des Caisses d'assurances ayant moins de 25.000 assurés et par autant de délégués patrons et assurés encore, combien de fois 25.000 membres ont les autres Caisses. Les membres de l'assemblée générale de la Caisse Centrale, seront élus chaque année par les conseils des Caisses. Sa compétence est un peu plus large et plus générale que celle des assemblées générales des Caisses d'assurances.

Le Conseil d'administration de la Caisse Centrale est formé par 10 patrons et 10 assurés élus par l'assemblée générale de la Caisse, par un professeur de la Faculté de médecine, un professeur de celle de pharmacie, un médecin délé-

gué par la Société pour la prophylaxie de la tuberculose, le titulaire du cours d'accidents de travail et d'assurances sociales de la Faculté de médecine de Bucarest, un ingénieur délégué par le Conseil supérieur technique de son sein, un juriste nommé par le Ministre du travail, un ingénieur, délégué par le Ministre de l'Industrie, et du Commerce parmi ceux appartenant à la direction de la valorification des biens de l'Etat, enfin par le directeur général et le sous-directeur général de la Caisse.

Le Conseil d'administration a, avec le directeur général de la Caisse Centrale, l'administration de tous les fonds de la Caisse, ainsi que toutes les attributions des Conseils d'administration des Caisses d'assurances. Il a encore des attributions plus larges concernant l'ensemble des assurances sociales, telles que le placement des fonds, les approvisionnements avec matériel sanitaire, les licitations pour travaux et fournitures, le fonctionnement de l'assistance médicale, la comptabilité, le personnel, etc, etc. Pour accomplir ses multiples attributions, le conseil travaillera habituellement en commissions formées de son sein, composées par 7 membres au maximum et divisées par spécialités : commission administrative, financière, médicale et technique.

La commission de contrôle de la Caisse Centrale est formée par 3 patrons et 3 assurés élus par l'assemblée générale de la Caisse et deux comptables experts. En dehors des attributions des commissions de contrôle des Caisses d'assurances, elle a encore le contrôle de la gestion de l'Office National, les rapports qui le concernent étant soumis au Ministre.

L'organisation et les attributions de la Direction Générale de la Caisse Centrale, ne diffèrent guère de celles actuellement en vigueur.

§ 3. L'OFFICE NATIONALE DES ASSURANCES SOCIALES.

L'Office National est l'organe supérieur d'Etat, dépendant du Ministère du travail, pour le contrôle et pour la directive des établissements d'assurances sociales. C'est

une institution autonome avec personnalité juridique de droit public.

Il a comme attributions d'approuver la constitution des nouvelles Caisses d'assurances sociales ou la fusion de deux Caisses, le contrôle de la Caisse Centrale, des Caisses d'assurances sociales, des Caisses d'assurances auprès des entreprises de l'Etat ou particulières, ainsi que des sociétés de secours mutuel. Il est instance supérieure de jugement, fait les travaux statistiques, techniques et les études nécessaires au bon fonctionnement et au développement des assurances sociales. Il organise le service pour la prévention des accidents, etc, etc. Les frais de personnel et de matériel sont à la charge de l'Etat. Pour le recouvrement des autres frais il est en droit de percevoir une cote de 5 % sur tous les encaissements de la Caisse Centrale, et de prévoir dans le budget de la même Caisse, au fonds d'accidents, une allocation annuelle pour l'organisation du service de prévention des accidents et pour le contrôle des entreprises en ce qui concerne cette prévention. Son siège est à la Caisse Centrale. Il a comme organes : le conseil supérieur des assurances sociales, la commission supérieure des pensions, les commissions de nominations et disciplinaires et la direction générale.

Le Conseil supérieur est formé par dix patrons et dix assurés élus par l'assemblée générale de la Caisse Centrale, un conseiller de la Haute-Cour de Cassation, comme président, un professeur d'économie politique ou de législation industrielle de la Faculté de droit de Bucarest et un autre de l'Académie des hautes études commerciales et industrielles, un professeur de l'Ecole Polytechnique, un actuaire et un juriste, les directeurs généraux de l'industrie et du commerce du Ministère de l'Industrie et du Commerce, le directeur général du travail du Ministère du travail, le directeur général et le sous directeur général de l'Office.

Le Conseil supérieur travaille habituellement en commissions restreintes, formées de dix membres au moins, désignés par le président du Conseil d'après leur spécialité et en tenant compte que dans chaque commission il y ait un nombre égal de représentants des patrons et des assurés.

Ces commissions sont : *a)* la Commission d'appel et contentieux administratif ; *b)* la Commission administrative ; *c)* la Commission statistique et d'actuariat ; *d)* la Commission supérieure patronale, *e)* la Commission pour la prévention des accidents et *f)* la Commission de validation des élections. Les attributions de ces commissions sont celles indiquées par leurs propres noms.

Le Conseil supérieur, travaillant en séance plénière, décide encore sur l'interprétation de la loi et des règlements, approuve les instructions et les directives à donner aux organes d'assurances, donne des avis sur les questions qui lui sont soumises par le directeur général de l'Office, ou par le ministre, etc.

La Commission supérieures des pensions est formée par un membre de la Haute-Cour de Cassation comme président, par deux membres de la Cour d'Appel de Bucarest, ainsi que par un patron et un assuré élus par l'assemblée générale de la Caisse Centrale. Elle juge en appel, en droit et en fait, sur les décisions des commissions de pensions et pour le jugement des contraventions, existant auprès des Caisses d'assurances sociales.

L'administration et la conduite de l'Office National des assurances sont confiées à un directeur général aidé par un sous directeur général. La direction Générale de l'Office à plusieurs directions et services se partageant les questions intéressant l'administration, la statistique, l'actuariat, la mutualité libre, la prévention des accidents, le contrôle et la directive. Auprès du service pour la prévention des accidents se trouve un corps d'inspecteurs techniques, composé par des ingénieurs du corps technique chargés de l'application des mesures pour la prévention des accidents. Un certain nombre d'inspecteurs pour le contrôle administratif et comptable y est encore prévu. L'Office National possède enfin une commission de nominations et avancements et quelques commissions de discipline pour le personnel des assurances sociales.

Les derniers chapitres du projet s'occupent d'une série de questions à caractère général. Des conditions régouereuses sont prévues pour pouvoir être élu dans un conseil ou com-

mission. Pour tous les offices prêtés aux assurances sociales seront établis des indemnités et des jetons de présence. La loi confère au Ministre du Travail des pouvoirs assez étendus en ce qui concerne la surveillance et les mesures de dissolution et disciplinaires à prendre, le cas échéant, contre les différentes assemblées et les organes de toute sorte des assurances sociales.

Les nominations dans les assurances sociales, même pour les fonctionnaires de spécialité, ne se feront qu'en vertu d'examen, divers titres étant encore exigés pour chaque catégorie. Pour les médecins et les avocats en dehors du concours, il faut avoir au moins cinq ans de pratique.

Le projet fait une distinction très nette entre les fonctionnaires d'autorité et de gestion et on en tient compte dans le mode de recrutement. Des responsabilités et des pénalités très sévères sont enfin édictées surtout contre les patrons, les médecins et les fonctionnaires, pour toute infraction à la loi des assurances sociales.

Les sanctions vont, dans les cas plus graves, jusqu'à trois mois de prison, appliqués par les instances ordinaires.

§ 4. AVIS DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.

De cet aperçu du dernier projet roumain sur les assurances sociales, on peut se rendre compte que la Roumanie, contrainte par les difficultés économiques qu'elle traverse, n'est pas à même en ce moment, de s'engager dans une réforme de grande envergure, réforme exigeant de forts sacrifices financiers de l'État, aussi bien qu'une situation florissante, des activités économiques et des classes sociales en général. Néanmoins, du bref exposé que nous venons de faire, on constate que, malgré les aspérités de l'époque, le projet marque un grand pas pour le progrès de l'institution. Les préoccupations des auteurs ont été fermes dans le sens d'aboutir à une unification des assurances sociales pour le territoire entier du pays, d'améliorer autant que possible le sort des salariés du champ du travail et de fixer sur des bases modernes ce vaste établissement, que la mosaïque

des lois et des règlements de l'Ancien Royaume et des provinces recouvrées ne peut plus faire marcher à une allure satisfaisante. C'est un compromis louable, entre les aspirations et les possibilités. Si un jour la Roumanie trouve le moyen de mettre de nouveau en valeur sa richesse incontestée, les assurances sociales posséderont déjà l'ossature d'un établissement qui, au prix de quelque sacrifice pécuniaire, pourra leur donner la possibilité d'accomplir réellement le beau rôle social indiqué par leur nom.

Le projet a été deux fois soumis à l'examen du Bureau International du Travail et deux avis ont été émis en ce qui le concerne. En examinant cet important document, — dit le premier avis, d'un caractère plus général —, le Bureau doit rendre hommage à la perspicacité et à l'esprit large de l'auteur et des rédacteurs de ce projet. Ils ont fait preuve, tant dans le choix de l'objectif de leur effort que dans sa poursuite, tant dans les lignes générales que dans les questions de détail, d'une complète connaissance du sujet et d'une profonde compréhension des nécessités des assurances sociales. Le programme fait est poursuivi méthodiquement, avec une attention particulière et digne du but poursuivi.

Il y a cependant dans les avis quelques suggestions qui doivent attirer notre attention et que nous nous attachons à examiner rapidement.

I. La limite du salaire pour l'admission dans l'assurance.

Une première suggestion de l'avis de détail concerne la limite du salaire pour l'admission dans l'assurance, limite qui exclut de l'assurance obligatoire les salariés dont le gain mensuel dépasse 15.000 lei. Il est évident que la fixation d'une limite de salaire pose une question de principe et une question de fait. La question de principe, dit le second avis du Bureau International du Travail, est celle de savoir si une limite de salaire peut être admise, aussi bien dans l'assurance contre les risques professionnels (accidents de travail et maladies professionnelles), que pour les risques non professionnels (maladie en général et maternité). La conférence internationale du travail, dans sa 7^e session de 1925, a admis en principe, pour les risques professionnels,

que les ouvriers manuels, victimes des accidents de travail ou des maladies professionnelles, devraient être compris dans la loi de réparation ou d'assurance, quel que fût le quantum de leur salaire. Néanmoins, pour les ouvriers non manuels, pour lesquels les risques professionnels présentent une gravité très minime, elle a prévu que les législations nationales pourraient établir une limite de salaire. Dans la 10^e session de 1927, la même conférence, en élaborant les conventions internationales sur l'assurance-maladie, a admis, pour les ouvriers manuels et non mnuels, la possibilité d'introduire une limite de salaire dans les législations nationales.

Par conséquent, si la Roumanie désire, dit l'avis, ratifier les conventions de 1925 sur la réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles, il serait bien de supprimer la limite de salaire pour l'admission dans l'assurance obligatoire, en ce qui concerne au moins les ouvriers manuels.

Quant à la question de fait, c'est-à-dire celle de savoir si la limite maximum de 15.000 lei, comme gain mensuel pour l'exclusion de l'assurance, est équitable, le Bureau International du Travail, ne possédant pas des informations précises sur la proportion des salariés dont le gain annuel dépasse cette limite, il lui est difficile de formuler un avis. Dans cette situation, le Bureau ne peut que rappeler la disposition adoptée par la conférence internationale du travail de 1927 et insérée dans la Recommandation sur les principes généraux de l'assurance-maladie :

« S'il y a des exceptions prévues, en ce qui concerne les ouvriers dont la rémunération ou le revenu dépasse une limite déterminée, elles ne devront viser que les ouvriers dont la rémunération ou le revenu touche une limite au delà de laquelle les ouvriers seront considérés, d'une façon justifiée, comme capables de faire face eux-mêmes aux risques de maladie. » De tout cela on s'aperçoit que le désir du Bureau International du Travail serait de voir disparaître des législations d'assurances sociales obligatoires la limite de salaire, ou du revenu, tant en ce qui concerne l'assurance-maladie, que surtout l'assurance-accidents. Et

cependant le projet roumain la prévoit pour l'une et pour l'autre dans son deuxième article. Parmi les lois plus récentes et plus modernes, celle française du 5 avril 1928 le fait aussi dans son premier article et pour tous les risques, à l'exception des accidents qui n'ont pas été réglementés par cette loi. A notre avis, la question de principe qui prévaut dans cette matière est celle de fait, posée par le Bureau International du Travail, à savoir, si la limite maximum prévue par les différentes législations, comme gain mensuel pour l'exclusion de l'assurance, est équitable. Or, en ce qui nous concerne, il faut reconnaître que, sur ce point, les prévisions des auteurs du projet roumain ont été non seulement confirmées jusqu'à présent, mais encore dépassées. Celà par le fait qu'à l'heure actuelle, sauf peut être de très rares exceptions pour les spécialistes, il serait difficile de trouver chez nous des salariés compris dans l'assurance, ayant un gain mensuel qui dépasse 15.000 lei. De cette façon, l'assurance obligatoire englobant toute la masse ouvrière roumaine, la première suggestion, prévue, par l'avis du Bureau International du Travail, reste sans objet en ce qui nous concerne. Il y a encore plus. En comparant les deux systèmes, français et roumain, nous estimons comme supérieur le nôtre, qui prend comme critérium d'évaluation le salaire fixe, indépendamment des accessoires et de toute autre circonstances. Évidemment, pour les assurés obligatoires qui sont payés de toute autre façon que par une somme fixe en argent, il n'y a pas de limite pour profiter de l'assurance, cette limite ne concernant que les salariés ayant, parmi leurs appointements, un salaire fixe qui dépasse 15.000 lei. Ce n'est pas le cas avec le système français où, le salaire étant considéré variable pour l'assurance obligatoire, d'après sa nature ou ses accessoires, d'après le nombre des habitants des villes ou d'après les charges de famille, il ne fera que compliquer considérablement la mise en pratique du système, vu les variations qui peuvent survenir à tout moment, susceptibles de faire osciller sans cesse le salaire autour du maximum préconisé pour les différentes situations.

II. *Les salariés agricoles.*

Nous avons vu que les ouvriers agricoles ne seront compris dans l'assurance-maladie à l'avenir, que dans la mesure ou l'organisation de l'assistance médicale dans la région donnera la possibilité de bénéficier de cette assistance.

Tout en reconnaissant les difficultés pratiques que peut rencontrer, dans certaines régions, une bonne organisation du service médical de l'assurance-maladie, l'avis se permet d'insister sur l'intérêt évident que présente l'admission des ouvriers agricoles pour le bénéfice de l'assurance-maladie, si on veut éviter une inégalité regrettable, en ce qui concerne la protection sociale accordée aux ouvriers de l'industrie et à ceux de l'agriculture, ainsi qu'une cause de désertion du village. En tenant compte de cette situation, dit l'avis, la Conférence internationale du travail a adopté en 1927, une convention internationale concernant l'assurance maladie obligatoire des ouvriers agricoles. Vu ce courant international favorable pour cette catégorie de salariés, le Bureau croit qu'il serait opportun de préciser dans le projet, d'un côté, à qui va incomber la responsabilité de prendre les mesures qui permettront d'organiser l'assistance médicale et, d'un autre côté, de fixer un terme maximum jusqu'où ces mesures devront être prises pour que les ouvriers agricoles puissent jouir du bénéfice de l'assurance-maladie obligatoire.

C'est une question très délicate que celle de l'assurance obligatoire dans l'agriculture chez nous. Elle a fait déjà, en 1911, l'objet des discussions dans les débats parlementaires de la loi de 1912. A ce moment-là on n'osait pas réclamer l'assurance obligatoire pour les salariés agricoles, mais on exigeait de les faire profiter de l'assurance facultative. Cependant c'est une autre mentalité qui a prévalu. On considérait, à tort, ou à raison, que les agriculteurs étaient à l'époque assez aisés pour qu'il ne soit pas nécessaire de les englober dans l'assurance. Sur les 1.200.000 chefs de familles à la campagne, il y en avait très peu qui n'eussent pas leurs terres, de façon que la situation de cette classe diffé-

rait beaucoup de celle existant en Allemagne ou en France, où il s'agissait d'une véritable classe de salariés agricoles. D'un autre côté, comme nous l'avons vu par ailleurs, les derniers 50 ans on ne s'était intéressé qu'à la classe agricole, en lui facilitant de plus en plus l'existence, de sorte qu'en 1911 il fallait faire venir de l'étranger 80.000 ouvriers pour les travaux agricoles, les nôtres étant presque tous des petits propriétaires qui travaillent leurs propres terres.

Avec la guerre mondiale et grâce au courant international en faveur des ouvriers agricoles, cette mentalité a changé chez nous. Dans les derniers dix ans on a toujours pensé à assimiler dans tout le pays les salariés agricoles à ceux de l'industrie, ainsi que cela se passait déjà en Ardéal. Mais, vu les difficultés d'organiser dans de bonnes conditions l'assistance médicale, dans les milieux ruraux, on s'est rendu compte que précipiter la question, ce serait faire supporter aux ouvriers agricoles les charges de l'assurance, sans qu'ils puissent profiter effectivement de ses bienfaits. C'est d'ailleurs pour éviter de tels mécontentements, souvent exprimés, en Ardéal, dans la masse ouvrière agricole, que les auteurs du projet ont prévu que l'assurance-maladie comprendra les ouvriers agricoles, dans la mesure où on pourra organiser pour eux l'assistance médicale, pour que leur contribution puisse leur garantir les bénéfices de la loi.

Suivre les suggestions de l'avis ? Il y a des pays qui ont procédé de la façon indiquée, mais sans résultat. D'ailleurs nous n'avons pas pu ratifier la convention mentionnée. La Pologne a fixé un terme pour généraliser, en ce qui concerne les salariés agricoles, le régime trouvé dans la Pologne allemande. Le terme est depuis longtemps passé, sans que pourtant cela puisse être réalisé dans la Pologne autrichienne et russe. C'est le même cas avec la Yougoslavie, où il fallait qu'un décret décide l'étendue de l'assurance à l'agriculture. Ce décret n'a jamais paru. Seule l'Autriche a réussi à l'organiser par années et par régions. Mais là, il s'agit d'une situation spéciale, à savoir, d'un petit pays, plutôt industriel qu'agricole et déjà plus avancé en ce qui concerne l'organisation sanitaire. Par conséquent, nous trouvons

que la mesure adoptée par notre projet correspond mieux à la situation de la Roumanie que la suggestion de l'avis.

III. *L'interdiction du cumul d'indemnités de maladie et de tout autre secours.*

Le projet spécifie qu'en principe l'assuré ne peut recevoir pendant la durée de la maladie et à cause de celle-ci, sous aucune forme, un secours en argent plus grand que celui accordé par la Caisse d'assurance, et que, le cas où l'assuré reçoit un tel secours d'ailleurs, le secours en argent de la Caisse d'assurance sera diminué du quantum de ce secours. L'interdiction du cumul, ainsi décrétée, paraît trop rigoureuse du Bureau International du Travail. Non seulement elle interdit les indemnisations supplémentaires que certains patrons pourraient accorder librement à leurs ouvriers, mais elle ne permet pas aux assurés de se procurer une telle indemnité supplémentaire, grâce à un effort de prévoyance et avec l'aide de l'assurance libre.

Si l'on tient compte que l'indemnité de maladie est loin de compenser la totalité du salaire perdu, l'avis apprécie qu'il y aurait lieu, soit de surprimer la règle de l'interdiction du cumul, soit au moins d'atténuer considérablement sa rigueur. En ce qui nous concerne, nous sommes parfaitement d'accord avec l'avis. Cependant, les dirigeants des assurances sociales de chez nous ont adopté un raisonnement plus sévère sur ce point. On soutient que personne ne peut recevoir plus que la réparation du dommage souffert. Ce serait immoral et de nature à encourager l'invention et la prolongation des maladies. On applique le même principe que celui du code de commerce, qui réduit le dommage à la valeur réelle de la chose assurée, quel que soit le quantum des sommes pour lesquelles cette chose a été assurée. Cela sûrement en ce qui concerne le secours en argent, parce que les autres bénéfices de l'assurance peuvent être accordés infiniment et quelle que soit la valeur en argent qu'ils représenteraient. C'est aussi le contraire pour l'assurance-invalidité, où on encourage l'assurance à des sommes aussi élevées que possible, comme cela se passe, par exemple, dans l'assurance sur le capital pour la vie.

IV. *La relation entre l'assurance-maladie et l'assurance accidents.*

On sait que le projet met les prestations en nature et en argent de l'assurance-accidents à la charge de l'assurance-maladie pendant une période de 10 semaines. Ce transfert de charges sur l'assurance-maladie, qui dépasse visiblement la période prévue dans les quelques pays qui appliquent un tel système (Allemagne, 8 semaines, Autriche et Tchécoslovaquie, 4 semaines) a paru excessif au Bureau International du Travail. Il est encore aggravé par cela que, les salariés contribuant à l'assurance-maladie, sont obligés indirectement de supporter la moitié de la charge pour le recouvrement d'un risque professionnel. Pour y remédier, on propose d'obliger le fonds de l'assurance-accidents à rendre aux Caisses d'assurance-maladie, la totalité des frais qu'elles supportent comme prestations en cas d'accidents de travail, on tout au moins de réduire considérablement, à 4 semaines, par exemple, la période où les frais de l'assurance-accidents seraient laissés définitivement à la charge de l'assurance-maladie. C'est une observation très juste, car par le procédé adopté, le projet roumain contrevient au principe d'après lequel la charge des risques professionnels doit incomber aux patrons, constituant un élément normal des frais généraux des entreprises. Néanmoins, la solution a été imposée par une situation de fait locale. Le projet réalise chez nous l'unification des trois systèmes : celui de l'Ancien Royaume, où l'assurance-maladie ne connaît aucune charge de cette nature, celui de Bukovine où elle supporte quatre semaines pour l'assurance-accidents et enfin, celui de Transylvanie, où cette charge est supportée pendant dix semaines, comme dans le projet actuel. Comme la tendance était de décréter le régime le plus favorable aux ouvriers, il aurait été normal d'adopter le système de l'Ancien Royaume. Cependant on a tenu compte des plaintes des patrons d'Ardéal qui, d'après le régime autrichien, contribuaient à l'assurance-maladie à la différence de l'Ancien Royaume, où les charges de cette assurance incombaient entièrement aux salariés. On a donc préféré au lieu de déga-

ger les patrons d'Ardéal, de faire contribuer ceux de l'Ancien Royaume, dans le but d'acquérir, ainsi, pour le moment et pour tout le pays, le principe de la contribution du patron à l'assurance-maladie. En échange, pour que cette disposition ne paraîsse pas trop dure aux patrons, on leur a accordé les dix semaines en faveur de l'assurance-accidents et à la charge de l'assurance-maladie, quitte que plus tard on essaye d'adopter un dégrèvement à ce sujet. Tout en estimant donc à leur propre valeur les observations du Bureau International du Travail, et en espérant qu'il s'agit d'une époque de transition, nous ne pouvons pas ignorer les motifs qui ont milité en faveur du régime adopté par le projet roumain.

V. L'organisation de l'administration du contrôle et des juridictions.

L'avis trouve parfaitement rationnels et dignes d'être approuvés sans réserves, les principes dirigeants adoptés par le projet, à savoir :

1. L'établissement d'un système unitaire des institutions d'assurance à base territoriale ;
2. L'Autonomie des Caisses d'assurance et de centralisation administrative ;
3. La participation des assurés et des patrons à la gestion des institutions, par délégués élus ;
4. La séparation entre les organes de gestion et les organes de contrôle ;
5. La création de juridictions autonomes pour solutionner les conflits, avec instances de premier degré, ayant une compétence régionale et une instance supérieure d'appel assurant l'uniformité de jurisprudence.

Cependant, le Bureau International du Travail formule quelques suggestions sur la structure générale des institutions, ou sur les aspects les plus importants de l'organisation du contrôle et de la juridiction.

A. Le nombre des représentants des assurés et des patrons élus pour constituer les assemblées générales des Caisses d'assurances paraît au Bureau trop restreint et il

croit qu'on pourrait sans inconvénient l'élargir d'une façon modérée, dans l'intérêt même d'une popularisation plus grande des assurances sociales. Nous serions d'accord, si on ne tenait pas compte que les déplacements des intéressés étant assez difficile, ce serait toujours ceux du centre qui conduiront. Une assemblée générale ne saurait durer trop, ni débattre dans de bonnes conditions avec plus de 200 membres. C'est ce qu'on a eu en vue. A l'occasion des assemblées générales, on ne popularise pas les assurances, mais on prend des décisions. C'est le compte rendu qui est destiné à populariser. Quand il s'agit des membres élus pour le conseil et qui prennent directement contact avec le mécanisme des assurances, ceux-ci peuvent populariser les idées, pendant qu'une assemblée générale, qui prend en discussion un compte rendu, n'a pas cette mission. C'est d'ailleurs un des motifs principaux qui détermine la participation des membres des ouvriers aux conseils, la tendance étant de faire cette participation aussi large que possible.

B. Quant au système d'élection adopté, tout en le considérant comme très démocrate, le Bureau estime qu'il implique des opérations électorales un peu complexes et que le fonctionnement du système serait facilité, si on accordait aux associations professionnelles, patronales et ouvrières, un droit de présenter des candidats. L'avis nous donne une suggestion assez juste, mais ce qu'on a voulu chez nous, c'était d'éliminer tout élément étranger aux assurances et que chaque cellule de la Caisse d'assurance participe à la conduite de l'assurance. Or, d'un côté toutes les associations professionnelles font de la politique et d'un autre, elles ne comprennent chez nous qu'un nombre insignifiant d'assurés, à savoir, pas même 1/10 du total des assurés du pays. S'il y avait déjà en fonction les Chambres de travail, légiférées, mais non encore instituées, la question serait facilement résolue. Les élections se feraient alors en même temps que celles des Chambres de travail et éventuellement, les élus à ces chambres participeraient aussi aux assurances. Jusqu'à ce moment-là, en voulant éviter la politique dans les assurances, on évite forcément les associations professionnelles.

C. Dans le Conseil d'administration de chaque Caisse les membres, en dehors des représentants des assurés et de patrons, pourraient, dit l'avis du Bureau International, n'avoir qu'un vote consultatif, pour faire ainsi plus intense la participation à la gestion des éléments les plus directement intéressés au fonctionnement de l'assurance.

Les auteurs du projet ont toutefois pensé que les personnes neutres sont moins intéressés directement et en même temps avec plus de responsabilité. Le conducteur de la Caisse, en premier lieu, étant un élément permanent, a le plus grand intérêt que la Caisse marche bien. En votant, il prend d'ailleurs sa responsabilité. On considère même comme un système idéal chez nous, celui où les conseils seraient composés par 1/3 de patrons, 1/3 d'ouvriers et 1/3 de personnes étrangères.

D. En ce qui concerne les divers organes de la Caisse Centrale et leur fonctionnement, l'avis trouve qu'il aurait été préférable de laisser que la solution de ces questions soit donnée à un règlement intérieur de la Caisse, ce qui aurait permis une adaptation constante de l'organisation administrative aux nécessités pratiques reconnues, sans être obligé de revenir souvent devant le parlement. Il est bien vrai que sur ce point le projet frappe tout de suite un étranger, vu que d'habitude, c'est le règlement qui s'occupe de la composition et des attributions de tels organes. Cependant le projet, en concevant ces organes sous un rapport d'interdépendance comme seul moyen de garantir une bonne et correcte administration, détermine dès le commencement et d'une façon détaillée les attributions de chacun. On était donc contre l'idée qu'un seul organe (le Conseil) puisse faire tout et qu'il délègue une partie de ses pouvoirs. Chez nous le directeur, par exemple, sous le contrôle du Conseil et le Conseil sous un contrôle préventif, ont de par la loi certaines attributions et responsabilités. C'est la même méthode qui a été employée pour les différents comités et commissions. Cela surtout par le fait que partout les membres sont payés. Le développement donc dans le projet, en ce qui touche l'organisation intérieure des services et la détermination de leurs attributions, est une question locale qui s'impose encore pour un certain temps.

E. Le Bureau International est enfin d'avis que l'Office National, par ces différentes fonctions et multiples attributions, sera de nature à faire que l'Etat (Ministère du Travail) perde la plus grande partie de ses pouvoirs de régler et presque la totalité des pouvoirs de contrôle, alors qu'il reste responsable du fonctionnement des assurances devant le parlement. Il fera encore naître une certaine confusion d'attributions entre ses services administratifs et ceux de la Caisse Centrale, ainsi qu'une restriction considérable de l'autonomie des Caisses d'assurances et une excessive centralisation administrative. Il serait donc préférable, d'après l'avis, de passer une partie de ses attributions à la Caisse Centrale unique et de le remplacer par un service, bureau ou section des assurances sociales dans le Ministère du Travail, doté avec le pouvoir de régler, qui doit rester normalement dans la compétence de l'Etat, et chargé du contrôle général et spécialement du contrôle de la Caisse Centrale.

Nous estimons que, dans ces affirmations, se reflète plutôt une question de principe que d'observation. La loi sépare précisément les attributions de l'Office National et celles de la Caisse Centrale, de sorte qu'il n'y a pas place à confusion. Le premier est un organe d'Etat ayant les attributions de l'organe d'autorité et non pas de gestion. Comme tout organe d'autorité, c'est lui qui dirige et qui contrôle en représentant l'Etat, c'est lui qui réglemente et qui juge tous les conflits comme instance supérieure. En ce qui concerne le rôle de diriger de l'organe, il reste néanmoins un champ technique de directive qui passe sur la Caisse Centrale, en s'exerçant sur les Caisses locales. Mais ce champ est bien déterminé : il se rapporte au terrain technique de construction, au terrain médical et comptable. La Caisse Centrale possédant tous les services techniques, elle est à même de donner toutes les instructions nécessaires aux Caisses d'assurances pour leur comptabilité, pour leurs constructions, pour l'organisation technique médicale, comme l'organisation intérieure des hôpitaux, pour la création des établissements médicaux, etc. En un mot, pendant que la Caisse Centrale, est un grand organe d'administration, l'Of-

fice National est surtout un organe supérieur d'autorité, de contrôle et de juridiction.

Le Bureau International du Travail fait encore d'autres observations, mais comme, dans la dernière rédaction du projet, on en a tenu compte, nous estimons qu'il serait inutile qu'elles nous retiennent davantage. Nous nous contentons donc de conclure cette troisième partie de notre ouvrage, en reproduisant la conclusion d'un des avis du Bureau International :

« Le Bureau ne peut terminer ce bref résumé de quelques-unes des réflexions que le projet lui a suggérées, sans saluer l'effort tendant vers une organisation uniforme, rationnelle et solide des assurances sociales. Sans se limiter aux simples prescriptions d'ordre, le projet étend la protection des assurances sur des catégories nouvelles de salariés. L'adoption du projet est d'une utilité immédiate et il ouvrira le chemin de l'élargissement et du complément des assurances sociales. »

CHAPITRE SUPPLÉMENTAIRE

LA CONDITION DES ÉTRANGERS. LES RELATIONS INTERNATIONALES. ASSURANCE-CHOMAGE

§ 1. LA CONDITION DES ÉTRANGERS.

Les ouvriers étrangers habitant le territoire de la Roumanie, jouissent en principe des mêmes droits que les citoyens roumains. Aucune condition spéciale n'est exigée pour l'admission dans l'assurance et ils ne sont pas obligés de payer d'autres cotisations que les assurés roumains. La loi prévoit pour l'Ancien Royaume que les membres du Conseil d'administration et de la commission de pensions doivent être roumains.

En Ardéal cette condition n'existe pas.

Dans l'assurance-maladie, et dans tout le pays, les mêmes bénéfices sont accordés aux salariés, indifféremment de leur nationalité. La Roumanie a d'ailleurs ratifié la Convention de Genève, en ce qui concerne le régime des étrangers dans l'assurance. En matière d'accidents, on applique le même traitement à l'assuré et à sa famille pendant toute la durée de leur séjour en Roumanie. Mais si l'étranger quitte le territoire du pays, pour plus d'une année, on lui accorde dans l'Ancien Royaume, comme tout droit de pension, une somme globale, égale à la pension pour trois ans. En Ardéal on admet le paiement à l'étranger mais à base de convention seulement. La loi prescrit donc pour cette province, et à la différence de la loi de 1912, pour l'Ancien Royaume, la possibilité des conventions. Cependant des tractations sont à l'heure actuelle en cours entre nous, la Pologne et la Tchécoslovaquie, dans le sens de régler la situation des ressortis-

sants des trois pays. Bien que la loi de 1912 ne prévoio pas la possibilité de conventions, ces tractations concernent les ouvriers de tout le pays.

Certaines distinctions sont faites en Ardéal en ce qui touche les droits des successeurs d'un étranger mort à la suite d'un accident de travail sur le territoire roumain. Si l'assuré a vécu avec sa famille en Roumanie, au moment de l'accident, les successeurs ont les mêmes droits que les nationaux, pendant qu'ils habitent le pays. En quittant provisoirement le pays, les droits sont suspendus durant l'absence. Si les ayant droit s'établissent définitivement à l'étranger on leur accorde une somme globale représentant la valeur de la pension pour trois ans. A la différence du régime appliqué aux nationaux, qui tout en recevant la pension pour un an s'ils quittent le pays, regagnent leur droit de pension en revenant, les droits des étrangers ne renaissent plus, quand ils reviennent en Roumanie. Si l'Etat respectif accorde aux successeurs des sujets roumains morts sur son territoire et revenus dans le pays, les pensions auxquelles ils avaient droit, on applique le principe de la réciprocité. Il en est de même quand les successeurs des assurés étrangers n'ont pas habité avec le défunt sur le territoire de la Roumanie. En Bukovine on accorde aussi un droit d'indemnité par un capital constitutif établi d'après les normes fixées par le Ministère.

Pour les pensions d'invalidité et de vieillesse on applique le principe général : les étrangers habitant le pays ont absolument les mêmes droits que les nationaux, droits qui se perdent quand ils quittent la Roumanie.

Ces pensions n'existant pas en Ardéal et en Bukovine, il n'y a pas d'autre régime pour les étrangers.

§ 2. LES RELATIONS INTERNATIONALES.

La Roumanie n'a jusqu'ici aucune convention avec d'autres pays en ce qui concerne les assurances sociales. Les premiers pourparlers sont à peine entamés avec la Pologne et la Tchécoslovaquie. Nous avons cependant répondu à une intervention des autorités françaises, dans le sens que

nous entendons faire des paiements de pensions en dehors du pays, aux sujets français, à base de réciprocité, Mais ce qui est plus important pour nos assurances sociales, ce sont les litiges encore en cours avec la Hongrie et la Pologne. Conformément à l'article 24 du traité de Trianon, la Hongrie est obligée de verser à la Roumanie, la quote-part des actifs des institutions des assurances sociales de l'ancienne Hongrie, ayant aujourd'hui leur siège sur le territoire actuel de ce pays. Parmi ces institutions, les plus importantes étaient la Caisse Regnicole des assurances des ouvriers industriels et la Caisse Regnicole pour l'assurance des ouvriers agricoles. Il y avait encore la Caisse d'assurance des avocats, des professeurs des écoles confessionnelles, etc. Pour les deux premières, nous avons conclu déjà en 1925 une convention avec la Hongrie. Cette convention n'a pas encore été mise en application par ce pays, de façon que tous les contribuables d'Ardéal, à la Caisse d'assurances des ouvriers agricoles, ne peuvent faire valoir leurs droits. Il en est de même pour tous les pensionnaires dont les droits ont été établis à la suite d'accidents soufferts entre 1907 et 1918, qui ne reçoivent pas des pensions de la Caisse Regnicole d'assurances ouvrières, où ils étaient assurés. La mutualité nouvellement créée après 1918 en Ardéal, a dû, par esprit d'humanité et d'un intérêt social supérieur, se charger du paiement de ces pensions, bien que leur capital constitutif soit détenu arbitrairement par la Caisse Regnicole de Budapest. Il y a dans cette situation environ 4000 pensionnaires.

D'un autre côté, la Hongrie a retenu les fonds des Caisses de mineurs d'Ardéal, fonds se trouvant à Budapest. Grâce à ce fait, la situation financière de ces Caisses est assez précaire.

Nous avons les mêmes difficultés avec la Pologne qui, jusqu'à ce moment, n'a pas disposé que l'Institut de Lemberg, où étaient assurés en cas d'accidents de travail les ouvriers de Bonkovine, verse à la Roumanie la quote-part de ses actifs, correspondant aux pensions qui devaient être payées aux pensionnaires de cette province, au moment de son annexion. Il s'agit là de quelques milliers de pensionnaires.

La Roumanie a participé régulièrement, aussi bien à toutes les conférences du Bureau International du Travail, qu'aux congrès internationaux des actuaires et des Caisses d'assurances.

Elle a encore ratifié, à part les conventions se référant au travail en général, les suivantes conventions qui se rapportent directement aux assurances sociales :

1. La Convention de Washington de 1919 concernant la maternité ;
2. La Convention de Genève de 1925 pour l'assurance-maladie ;
3. La Convention de Genève, de 1927 pour l'assurance accidents, tout en étant d'accord, ne sera ratifiée qu'au moment où l'actuel projet des assurances sociales deviendra loi ;
4. La Convention gouvernant le régime des étrangers.

Nous n'avons pas approuvé les recommandations concernant l'assurance des ouvriers agricoles. Ce problème ne pourra être résolu en Roumanie que dans une période relativement longue.

La Roumanie a enfin toujours répondu aux informations demandées par le Bureau International du Travail sur l'évolution des assurances sociales et sur toute autre question ou proposition demandées.

§ 3. L'ASSURANCE-CHOMAGE

Le chômage, bien que connu dans l'antiquité et le moyen âge, est surtout le fléau de l'organisation économique moderne. Pendant qu'autrefois il se limitait à certaines activités économiques et à certaines époques de crise, aujourd'hui le chômage s'est généralisé et même perpétué. Mais ce n'est pas la place de tracer ici son évolution historique. D'ailleurs, on s'est tant occupé de ce problème dans tous les pays, depuis la guerre, qu'il est devenu familier. Ce qui nous intéresse, comme une dernière question à répondre, dans notre modeste ouvrage, c'est de savoir si une assurance contre ce terrible risque est possible et dans quelle mesure elle est réalisée chez nous.

« L'assurance contre le chômage peut, en un certain sens, — disait M. Paul Pic en 1913 — être considérée comme le couronnement, la clé de voûte du système des assurances sociales. A quoi bon organiser en effet tout un réseau d'assurances contre la maladie, la vieillesse ou l'invalidité, si le travailleur est sans cesse, menacé de se voir privé, par un chômage involontaire, de ce salaire régulier qui seul peut lui permettre au prix de lourds sacrifices, d'alimenter l'assurance¹ ».

C'est une constatation pleine d'intérêt et de vérité. Mais, si en 1913 on pouvait encore envisager une assurance contre le chômage involontaire, comme venait de le faire l'Angleterre, et quand il s'agissait d'un chômage partiel assez restreint, cette assurance est-elle encore possible aujourd'hui devant les 20 millions de chômeurs du monde entier ? On sait que les expériences n'ont pas fait défaut. A partir de 1919, presque tous les pays industriels ont introduit l'assurance obligatoire et facultative contre le chômage, de sorte qu'en 1931 il y avait sur le globe presque 50 millions d'assurés, dont plus de 45 millions obligatoires². Et quels sont les résultats ? L'assurance-chômage a été instituée pour la première fois à Berne en 1893. L'exemple a été suivi par Saint Gall en 1897, par Cologne en 1893, par Bâle-Ville et Gand en 1901, etc. Le fonctionnement de ces institutions a été parfois pénible. L'Angleterre a enfin légiféré par une branche de son assurance nationale de 1911, l'assurance contre le chômage involontaire, assurance dont l'obligation se limitait au début à certaines professions seulement, mais susceptible d'être généralisée dans l'avenir. Le succès de cette assurance a été relativement appréciable pendant le temps normal, pendant qu'il s'agissait d'un chômage individuel ou même partiel. Mais aujourd'hui, devant la crise générale qui sévit en Angleterre comme dans tout le monde, l'efficacité d'une telle assurance est devenue complètement insuffisante. On est revenu à la conviction que le chômage est plutôt une question de placement, de migration et d'assistance que d'assurance. Du

1. Paul Pic, *op. cit.*

2. *Excelsior*, 18 janvier 1932.

moment qu'au point de vue scientifique les crises économiques générales, qui font apparaître le chômage en masse, échappent encore aux prévisions statistiques qui puissent mesurer leur intensité, du moment qu'il s'agit d'une chose anormale, non susceptible de se baser sur des calculs mathématiques, il est évident qu'une véritable assurance n'est pas possible.

Et alors on est arrivé à une constatation assez curieuse, dans le sens que si le principe de l'assurance-chômage se développe dans le monde, en pratique c'est l'assistance-chômage qui fonctionne. La différence est très importante : pendant qu'en matière d'assurance il s'agit d'une assistance obligatoire, créatrice de droits, dans l'assistance proprement dite, il n'est question que d'un office de secours. Cela n'empêche pas que l'assistance soit organisée et même légiférée d'une façon large et solide, qu'on mette à contribution, vu la solidarité sociale, tous les éléments de la nation. Ce qui importe, c'est de ne pas créer des droits pour encourager les fraudes et le chômage volontaire.

En ce qui concerne la Roumanie, bien que le chômage ne se soit jamais déclaré chez nous d'une manière aiguë, son assurance à néanmoins fait l'objet de discussion et d'étude. Déjà, en 1913, à l'occasion des débats au parlement, de la loi d'assurances sociales, une proposition était faite dans le sens de la compléter avec l'assurance-facultative contre le chômage, cela comme une mesure d'extrême prévoyance pour l'avenir, comme un moyen d'accumuler des fonds pour toute éventualité possible. Or, à l'époque, une telle assurance n'existait dans aucune législation. Elle était à peine en discussion en Angleterre. Ensuite, devant les difficultés techniques d'une telle assurance, devant son manque d'utilité à une époque où la Roumanie faisait venir de l'étranger un grand nombre d'ouvriers industriels et même agricoles, la proposition s'est heurtée à une résistance justifiée et elle a dû être abandonnée.

Depuis lors, faute de chômage, le problème n'a jamais eu l'occasion de se poser. Il revoit la lumière à peine dans l'automne de 1927, quand une stagnation s'est produite chez nous dans certaines branches de l'industrie. A partir

de ce moment, le manque de travail s'est accentué progressivement d'un an à l'autre, comprenant une par une les diverses branches professionnelles. Débutant en 1927 par un chiffre moyen de 12438 ouvriers sans travail, après quelques diminutions en 1928 et 1929, ce chiffre atteint en 1931 une moyenne mensuelle de 37484 chômeurs³. Devant cette situation qui n'impliquait plus un chômage sporadique, mais une crise de travail en ascension, les institutions officielles et surtout le Ministère du Travail se sont vus obligés d'élaborer des méthodes de plus en plus complètes, dans le but de systématiser les moyens pour combattre le chômage. Ces méthodes concernent la prévention, la lutte et l'assistance.

A. *La prévention du chômage.*

La prévention du chômage s'est réalisée par :

1. Une collaboration étroite entre les organes de l'Etat et les entreprises privées, dans le but de réduire les jours et les heures de travail et de faire possible une rotation de la majorité des ouvriers, de systématiser les congés en tenant compte de la situation matérielle et des charges de famille des ouvriers et de protéger l'élément national à l'occasion des congés ;
2. Interventions auprès des institutions d'Etat, dans le sens d'augmenter les commandes données aux entreprises où le chômage est plus intense ;
3. Une application sévère de la loi en ce qui concerne la durée du travail ;
4. La limitation de l'immigration des salariés étrangers.

B. *La lutte contre le chômage.*

La lutte contre le chômage s'est exercée par :

1. Une bonne organisation des travaux publics ;
2. La réduction des tarifs, pour le transport des chômeurs sur les chemins de fer ;
3. Le renvoi des ouvriers congédiés à leur domicile ;
4. Un développement de l'activité pour combattre le chômage, par les offices de placement.

3. Dr. G. Banu, secrétaire général du Ministère du Travail. *Somajul in România* (Le Chomage en Roumanie), Bucarest, 1931.

C. *L'assistance du chômage.*

Les mesures indiquées contre le chômage ont été enfin complétées par l'organisation de l'assistance. A partir de 1928 il a fallu intervenir dans ce sens par une systématisation de la distribution de secours aux ouvriers atteint, d'une façon certaine par le chômage involontaire. Une décision ministérielle du mois de décembre 1928 a institué des comités locaux de secours composés par le maire, un délégué du Ministère du Travail, un délégué des patrons et un autre des ouvriers. La coordination de leur activité est à la charge du préfet et de l'inspecteur du travail. Les secours accordés ont augmenté de 5.825.927 en 1929 à 11. 568. 278 en 1930 et à 16.818. 679 pour les premiers 8 mois de 1931. A côté des sommes réparties par le Ministère du Travail s'ajoutent celles accordées par les communes, les départements, les institutions et les particuliers. En tout, on a dépensé depuis le 1 novembre 1929 et jusqu'au 15 avril 1931 presque 37 millions de lei.

D. *Résultats et propositions.*

Ce qui caractérise les mesures prises chez nous concernant le chômage, c'est une générosité souvent mal comprise qui a conduit au gaspillage des fonds, en les distribuant à des personnes qui n'entraient pas effectivement dans le cadre de chômeurs, mais qui spéculaient cette nouvelle notion de classe sociale. L'immixion de la politique dans la distribution des secours en argent et en nature n'a fait qu'augmenter ce gaspillage. Pour y remédier, on préconise d'abord un triage systématique, doublé d'une qualification réelle des chômeurs, une méthode rigoureuse de la part des offices de placement, une réorganisation des comités locaux pour rendre leur activité plus effective et ensuite une méthode unitaire et systématisée dans les procédés de secours. C'est là qu'on veut arriver chez nous. On tend à stabiliser le chômage d'après les indications statistiques des dernières années et des informations en cours, en centres permanents, centres secondaires et centres de petite importance. En tenant compte de ce groupement, on prendra les mesures de prévention, de lutte et d'assistance, impliquées par la situa-

tion de chaque centre. Enfin, tout un plan est organisé dans ce sens⁴.

De tout cela on se rend bien compte que ce n'est pas vers l'assurance-chômage qu'on tend chez nous, mais vers une assistance pratique et efficace pour les salariés qui tombent victimes de ce terrible fléau de notre temps.

Vu les résultats peu satisfaisants si non la faillite de l'assurance contre le chômage ailleurs, nous croyons que pour l'époque actuelle, c'est-à-dire pour la forme épidémique, comprenant tout le globe, qu'à pris le chômage, il n'y a d'autres remède qu'une assistance bien organisée. Pour rendre efficace cette assistance il faut faire participer tous les éléments de chaque nation et même du monde entier, il faut, en un mot, faire vivre la solidarité sociale, non seulement nationale, mais internationale.

4. Dr. G. Banu, *op. cit.*

CONCLUSIONS

Dans l'exposé qui précède nous avons envisagé le problème des assurances sociales en Roumanie depuis son apparition jusqu'à nos jours. Débutant par un aperçu historique, nous nous sommes rendu facilement compte de l'état de choses régnant chez nous à la veille de l'année 1912, date où les assurances sociales ont été pour la première fois réglementées. De l'examen assez large de la loi de 1912 avec ses modifications ultérieures, ainsi que des différentes lois spéciales organisant les assurances sociales pour certaines autres institutions et de la situation héritée après la guerre dans les provinces recouvrées, nous avons eu la possibilité d'apprécier, à sa juste valeur, l'œuvre sociale à laquelle on a abouti en cette matière. L'étude des projets actuellement sur le chantier, nous a donné enfin l'occasion de nous faire une idée de l'avenir que les facteurs dirigeants préparent à ce vaste et important établissement social.

De tout cela, nous pouvons conclure sans hésiter, que les assurances sociales n'ont pas donné en Roumanie les résultats qu'on en attendait. Le temps écoulé depuis leurs création et les circonstances politiques et économiques, totalement défavorables, ont empêché un progrès trop rapide. Néanmoins, nous nous empressons d'ajouter que les efforts, tentés par l'Etat et par les facteurs directement intéressés, ne se trouvent pas dépourvus de tout succès. Le seul fait, que l'idée des assurances sociales est acquise et s'est développée, étant embrassée avec chaleur et une remarquable conviction par les patrons et les salariés,

constitue une première preuve que l'institution est nécessaire.

Une sommaire comparaison entre la situation de nos ouvriers industriels avant 1912, et aujourd'hui, met en évidence le progrès réalisé sur le terrain social et économique. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, grâce aux assurances sociales, les artisans et les ouvriers constituent la seule classe de salariés jouissant d'un appui sûr en cas de maladie, d'accident et de mort. Les assurances sociales sont aujourd'hui d'autant plus nécessaires que la gratuité de l'assistance médicale a disparu. Pour une petite contribution, inférieure de beaucoup à celle d'avant-guerre, l'artisan et sa famille trouvent, en cas de maladie et d'accouchement, une assistance médicale dotée, dans les centres d'une certaine importance, de tous les perfectionnements de la science médicale, ce qui coûterait très cher à un non assuré.

Les artisans et les ouvriers assurés, en souffrance, bénéficient en été, presque gratuitement, d'un mois de repos et des soins dans les stations climatiques et balnéaires, avantage que peu de citoyens de la classe productive du pays pourraient avoir.

Un rapprochement entre les artisans assurés et les fonctionnaires publics nous montre que les premiers, pour une faible contribution, bénéficient de plus de droits immédiats que les derniers.

En cas d'accidents de travail, l'ouvrier assuré trouve aussitôt traitement médical, secours en argent et, le cas échéant, une pension viagère pour invalidité. En cas de décès par accident, les successeurs jouissent aussi d'une pension obtenue par une procédure rapide et gratuite, sans que l'intervention de la justice soit nécessaire. Par ce fait, non seulement les ouvriers, mais encore les patrons, ne se trouvent plus dans l'insécurité existant jusqu'à la loi de 1912, situation qui, grâce au régime du droit commun, était susceptible d'empirer d'un jour à l'autre.

Enfin, les ouvriers tombés en incapacité de travail, à cause d'une invalidité par maladie, ainsi que ceux arrivés à

un âge avancé, s'assurent, au prix d'une modeste contribution régulière, une pension qui leur garantit une vie honorable et digne, tel qu'il le faut pour des gens qui se sont épuisés sur le champ du travail.

Si on y ajoute le fait que, grâce aux assurances, il a été possible de construire et de doter d'une façon occidentale de nombreux hôpitaux, sanatoria, caisses médicales, polycliniques, etc... ainsi qu'un grand nombre de locaux propres pour les corporations, on s'aperçoit que la contribution des assurances pour le progrès des classes sociales productives, est une œuvre de grande utilité sociale.

Devant ces aspects caractéristiques de la première étape des assurances sociales en Roumanie, nous avons esquissé, vers la fin de cet ouvrage, l'avenir que les facteurs dirigeants préparent à cette importante institution. Vu la diversité de régimes, qui crée encore chez nous une inégalité de traitement pour les citoyens des différentes contrées du pays, une solution, aussi urgente que possible, s'impose. Il s'agit non seulement d'un desideratum, mais surtout d'une prescription constitutionnelle. L'article 21 de la Constitution Roumaine de 1923 dit textuellement :

« Tous les facteurs de la production jouissent d'une égale protection.

L'État peut intervenir, par des lois, dans les rapports existant entre ces facteurs, pour prévenir les conflits économiques et sociaux.

La liberté du travail sera défendue.

La loi règlera l'assurance sociale des ouvriers, en cas de maladie, d'accidents et autres ».

Les difficultés économiques que nous traversons ont empêché de satisfaire totalement ces belles prescriptions de notre dernière constitution, bien que la bonne volonté n'ait jamais manqué. Il a fallu se restreindre à des mesures partielles, de nature à mettre autant que possible, au même niveau, les quelques régimes d'assurances sociales du pays. Se faire doter d'un établissement social, qui réponde intégralement aux doctrines actuelles en la matière, ce n'est pas une question trop aisée. Un tas de problèmes s'y mettent en pratique.

En dehors de la question de l'unification des divers régimes existant dans les pays aggrandis à la suite de la guerre mondiale, il y en a une autre d'une portée plus générale, à savoir, celle de l'unification proprement dite des assurances sociales. La séparation des différentes institutions d'assurances, dans le même pays, est due, comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater, à l'apparition au fur et à mesure des organisations destinées à couvrir les divers risques et les institutions plus anciennes d'assurances, nées de l'initiative particulière.

Le besoin de la coordination et de la liaison entre elles, des institutions d'assurance créées pour les différents risques d'assurance, s'est posé depuis longtemps, dans les pays possédant de vieilles institutions d'assurances. Déjà en 1903 on disait sur le banc ministériel du Reichstag allemand : « Il est juste de demander l'unification des trois branches d'assurances. Et cette division tripartite de la législation n'aurait pas existé si elle avait été présentée au même moment au Parlement. On aurait créé, dans ce cas, une organisation puissante unitaire et on aurait assuré un fonctionnement pratique de l'institution¹ ».

Les systèmes nationaux plus récents d'assurances (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, France et Autriche) se présentent plus unitaires et lient plus étroitement les différentes branches de l'assurance. L'unification du régime d'assurances d'un pays peut présenter certains aspects correspondant aux diverses étapes de réalisation de l'unification :

1. L'unification du régime d'assurances pour chaque risque, à part, et la liaison entre elles de toutes les institutions assurant le même risque ou même leur fusion. C'est la première préoccupation dans les pays, qui après la guerre, comprenaient des provinces en possession d'établissements fonctionnant en vertu des lois différentes d'assurances (Pologne).

1. I. Argesanu, sous-directeur général de la Caisse Centrale des Assurances Sociales, *Organizarea Administrativă a Asigurărilor Sociale* (l'Organisation Administrative des Assurances Sociales). Conférence tenue à l'Institut Social Roumain, 28 février 1929.

2. Caisse unique, administrant séparément toutes les branches d'assurances et qui peut être professionnelle, régionale ou nationale.

3. Caisse unique, administrant un risque unique. Cette dernière forme d'unification, imposée par la préoccupation de réaliser un système simple, réduisant au minimum les frais d'administration, a pour fondement le fait que le salarié n'est menacé que par un seul risque, celui de l'incapacité de gain, c'est-à-dire une seule menace sous différentes formes. La maladie, l'invalidité par maladie ou par accidents, ne seraient que des aspects divers du même risque.

Contre l'unification on fait valoir que le champ d'assurance n'est pas le même pour tous les risques, que du moment qu'on admet le risque professionnel distinctement du risque social, le patron seul est responsable pour le recouvrement du premier, ce qui implique une classification des entreprises en classes de risques, un service de prévention, un personnel spécial et un établissement séparé, etc. La répartition des charges entre les assurés, les patrons et l'Etat est calculée autrement pour les différents risques. Le système de recouvrement des charges doit aussi varier suivant la nature des risques.

Ce sont là des arguments plutôt de l'état de fait que d'une analyse approfondie de la question. Même si on admet qu'à la participation au recouvrement des différents risques, existe un certain rapport de responsabilité, bien qu'il ne soit que conventionnel, on pourrait toujours défalquer d'une cotisation unique les cotes exactes de contribution des divers facteurs responsables. Le risque professionnel se confond aujourd'hui avec le risque social. Les maladies professionnelles ont mis, déjà depuis l'ongtemps, le risque de morbidité des entreprises sur le même plan d'intérêt que le risque d'accidents. Une seule difficulté pourrait être invoquée à l'unification : la pension d'accident est liée au salaire réel de l'assuré et au degré d'invalidité, pendant que celle d'invalidité par maladie, est, comme chez nous, unique et liée à la cotisation seulement. Mais cette situation pourrait se maintenir en différenciant les droits jusqu'au moment

où l'amélioration du régime d'assurance ferait que la pension d'invalidité par maladie dépend, elle aussi, du salaire assuré. Et aujourd'hui, presque toutes les législations d'assurances lient entre eux les différents risques. C'est ainsi que le risque de maladies est lié à celui de maternité et de décès, pendant que le risque d'invalidité est lié à celui de vieillesse.

Les caisses de mineurs qui fonctionnaient chez nous conformément à la loi hongroise, réalisaient une seule assurance, en proportions réduites évidemment, unitaire pour tous les risques : maladie, accidents, invalidité et même pensions pour les successeurs.

Mais, tout en admettant le risque unique et, par conséquent, la cotisation unique pour l'ensemble des droits que la loi reconnaît, certaines opinions préconisent comme meilleure une défalcation de la cote pour le recouvrement des droits de maladie et son administration en caisses restreintes par régions². Ces mutualités autonomes régionales, liées entre elles dans une union pour l'organisation de certains établissements communs et pour leur réassurance, seraient plus à même d'exercer un contrôle efficace sur les opérations, sur l'assistance médicale, et sur les fraudes, très fréquentes dans l'assurance-maladie. Évidemment le nombre de membres de ces caisses devrait être assez important pour maintenir un équilibre financier et pour répondre à leur mission. A part cette grande question de principe, faisant l'objet d'étude dans tous les pays, ajoutons que l'assurance-maladie devrait nécessairement être confondue avec l'assurance-invalidité. Il n'y a aucune raison qui puisse justifier cette séparation. On admet un peu partout une limite conventionnelle (chez nous 16 semaines) pour passer de l'assurance-maladie à celle d'invalidité. Aucun fondement plausible ne réside à la base de cette séparation.

La pension unique de notre système et d'autres encore, est moins justifiée. Cette singulière disposition de la loi d'assurance est en flagrante contradiction avec le régime habituel de pensions des salariés, où chacun reçoit une

2. I. Argeseanu, conférence citée.

retraite proportionnelle à ses appointements. Il serait instamment désirable qu'un système d'assurance établisse des classes de pensions, pour donner la possibilité aux salariés en général de continuer, d'après le même standard, la vie qu'ils menaient en se trouvant sur le champ du travail. Ce progrès ne se trouve réalisé chez nous que pour les mineurs d'Ardéal, grâce à la loi hongroise encore en vigueur.

Pour ce qui concerne la notion juridique d'accident, les distinctions et les réserves qui sont faites encore dans la majorité des législations, ne font que vérifier la perte de temps et le gaspillage des fonds qu'entraîne la procédure pour les établir. Pour le peu de chose qui reste actuellement en dehors de la notion d'accident, il serait plus pratique de généraliser le système, c'est à dire de faire profiter des avantages offerts par les assurances sociales tous les accidents, quelles que soient les circonstances et l'activité où ils se sont produits.

Un bon régime d'assurances sociales doit encore s'occuper largement de la prévention des accidents et de l'invalidité, aussi bien que de la rééducation professionnelle. Nous avons constaté avec plaisir que notre dernier projet consacre une attention spéciale à ces questions, qui ailleurs sont laissées d'habitude en dehors de l'autorité de l'Etat. Chez nous on a apprécié que l'Etat ne doit pas considérer sa mission accomplie en payant des rentes, mais en évitant les accidents et en y remédiant. C'est une question d'autorité qui sort du caractère proprement dit de l'assurance, c'est-à-dire de couvrir matériellement les risques courus. C'est en considérant le haut rôle social de l'institution qu'on a procédé de la sorte. Éviter les accidents, rendre au travail les accidentés, combattre les maladies sociales, s'intéresser au problème de la maternité et à la protection de l'enfant nouveau-né, ce sont là des questions de premier ordre social qui ne doivent pas échapper à l'attention et à la tutelle de l'Etat.

En ce qui touche la répartition des charges, les législations diffèrent encore d'un pays à l'autre. La tendance est, et doit être, de faire contribuer les patrons et les salariés, à parts égales, aux frais de l'assurance. La conséquence

naturelle est de faire participer en nombre égal, à l'administration, les mêmes éléments. L'Etat, en vertu de la solidarité sociale, doit même contribuer au progrès de l'institution en lui offrant des subventions aussi fortes que possible, en mettant à sa disposition son appareil administratif, en accordant des dispenses de taxes postales, d'impôts, des tarifs réduits dans les hôpitaux, etc. Par contre, il doit toujours se réserver le contrôle et la directive. Les assurances sociales n'intéressent pas seulement les salariés et les patrons, mais encore la société entière, la vie sociale sous tous ses aspects et l'économie du pays. Personne n'est plus à même que l'Etat de surveiller une bonne et juste application de la loi et d'intervenir par son autorité, alors qu'il constate une déviation de toute sorte, du but poursuivi.

Évidemment, ce rôle attribué à l'Etat ne doit pas s'exercer de façon à violer l'autonomie nécessaire à cette institution. Il faut au contraire éviter entièrement l'influence politique du ministre aussi bien que celle des intéressés, patrons et salariés. La conduite de l'institution doit être confiée à des personnes compétentes et soustraites à l'influence politiques du gouvernement ou à des associations patronales et ouvrières, ayant un caractère politique.

Une autonomie aussi complète que possible des assurances sociales, un contrôle sage et impartial de l'Etat, c'est la seule formule qui garantisse le progrès d'une institution moderne d'assurances sociales.

Ajoutons enfin qu'il est bien de compléter l'assurance obligatoire par une assurance supplémentaire facultative, destinée à stimuler le sens de la prévoyance et de l'économie parmi les assurés, ainsi que d'ajouter un surplus à cette assurance qui ne représentera encore longtemps qu'un minimum de droits.

Dans le dernier projet roumain d'assurances sociales on a tenu compte partiellement de ces desiderata. Notre situation sociale, économique et politique, n'a pas permis une adoption intégrale des principes préconisés ailleurs. Quand on adopte une telle réforme, on ne peut ignorer certains facteurs qui tiennent du pays où elle va produire ses effets. Autrement, c'est-à-dire en voulant devancer le temps

il est fort probable, que cette réforme irait à l'encontre même du but poursuivi . Sur ce terrain, comme sur d'autres encore, il faut se plier devant une évolution normale du progrès, à savoir, celle indiquée par l'histoire et par l'état de fait actuel. Ce qui est indispensable pour accomplir une telle œuvre ce n'est pas toujours la rapidité, mais une véritable compréhension des choses, la bonne volonté et la persévérance. Or ces éléments n'ont pas manqué à nos facteurs responsables. Il suffit de rappeler deux événements sur mille pour nous en rendre compte : pendant que le roi Carol 1^{er} en 1912, moment où la loi sur les assurances sociales voyait la lumière chez nous, faisait don à la nouvelle institution d'un hôpital, dans une superbe région à la montagne (Azuga), pour alléger les souffrances des ouvriers, le grand roi Ferdinand 1^{er}, en inaugurant, en 1926 un dispensaire moderne à Bucarest, affirmait dans son éloquent discours, que l'« ouvrier a lui aussi droit et une place sous le soleil », que « les travaux individuels mis ensemble, sont le moyen le plus sûr d'élever le pays et qu'ainsi les ouvriers mettent des pierres solides au grandiose bâtiment qui est la Roumanie d'aujourd'hui, que « le travail, ennoblit l'homme » et donc, ouvriers « poursuivez cette voie en avant ». Ce sont là peut être des symboles, mais qui importent beaucoup dans un pays royaliste comme le nôtre.

APPENDICE

Nous prenons connaissance, au dernier moment, qu'un projet de loi vient d'être déposé à la Chambre des Députés. Il y est question de l'extension de certaines dispositions de la loi des assurances sociales sur le territoire entier du pays. L'exposé de motifs annonce tout d'abord que le projet de loi pour l'unification et la réorganisation des assurances sociales se trouve complètement élaboré au Ministère du Travail, mais que, vu la fin de la session parlementaire, il ne pourrait profiter d'une large discussion, nécessaire à une réforme d'une telle importance. Cela d'autant plus que, le Gouvernement désire que le projet soit, au préalable, connu et débattu par toutes les organisations professionnelles patronales et ouvrières et d'avoir leur consentement. Il y est dit encore qu'à l'heure actuelle, la situation économiques et financière du pays paraît ne pas permettre l'application entière de la réforme, qui entraînerait de nouvelles charges pécuniaires aussi bien pour les patrons et les ouvriers que pour l'Etat. Le Gouvernement se voit ainsi forcé d'essayer au fur et à mesure une unification et une amélioration du régime d'assurance. Le projet se propose d'unifier l'assurance en cas d'invalidité et de vieillesse dans le sens d'étendre sur tout le territoire du pays les dispositions de la loi de 1912, en modifiant, dans une certaine mesure, les cotisations et le quantum des pensions et en englobant à la Caisse d'assurance pour invalidité et vieillesse les Caisses fraternelles d'Ardéal, qui, à cause du chômage, se trouvent actuellement, dans l'impossibilité de faire face aux besoins qui dérivent de leurs statuts. En ce qui concerne l'assurance-accidents, le projet propose l'application, dans l'An-

cien Royaume et en Bessarabie, des mêmes cotes qu'en Transylvanie, de façon que les rentes qui seront accordées dans l'avenir soient unitaires. Les salariés seront en même temps représentés par deux membres à la conduite de l'Association Patronale.

Pour se conformer aux obligations prises par la convention de Genève, le projet étend sur tout le pays les bienfaits des assurances sociales en cas de maladies, pour les salariés du commerce et laisse à la latitude du Conseil de la Caisse Centrale, de proposer au Conseil des Ministres l'élargissement du champ d'assurance. En dehors d'autres dispositions d'un caractère plus secondaire, le projet étend enfin en Bukovine certaines dispositions relatives à la surveillance et au contrôle des assurances et s'occupe des fonctionnaires de cette institution, en les assimilant aux fonctionnaires publics et en leur appliquant le Statut de ceux-ci, tant en ce qui concerne leurs devoirs que leur droits. On s'aperçoit qu'il y est question d'une application fragmentaire du projet de loi que nous avons déjà examiné ailleurs dans cet ouvrage.

C'est toujours l'état financier du pays en général et celui de l'industrie spécialement, qui ne permettent pas une réforme intégrale des assurances sociales. On se contente alors d'une introduction successive des réformes partielles, dans l'ordre des nécessités et des possibilités.

Vu le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu le Président,
William OUALID

Vu et permis d'imprimer
le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- ANGELESCO (N.-I.). — *Asigurarile sociale în Statele Moderne* (Les Assurances Sociales dans les États Modernes), Bucarest, 1913.
- ALEXANDRESCO (Tr.). — *Evolutia Dreptului Sindical* (Évolution du Droit Syndical), Bucarest, 1920.
- ANTONELLI (E.). — *Guide Pratique des Assurances Sociales*, Paris, 1930.
- BANU (Dr. C.). — *Somajul în România* (Le Chômage en Roumanie), Bucarest, 1931.
- BARASCH (Dr. Marco-I.). — *Elemente de Economie Sociala si de Legislatie Muncitoareasca* (Éléments d'Économie Sociale et de Législation Ouvrière), Bucarest, 1928.
- *Legislatia Muncii în România* (La Législation du Travail en Roumanie), Bucarest, 1927.
- BALTEANU (In.-E.). — *Ocotirea Femeilor si Copiilor Muncitori* (La Protection des Femmes et des Enfants travailleurs), Bucarest, 1927.
- BELLOM. — *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger*, 10 vol., 1892-1909.
- CASETTI (S.). — *Cercetari asupra Asigurarilor Muncitoresti* (Recherches sur les Assurances Ouvrières), Jassy, 1929.
- CHRISTIAN (T.). — *Les Assurances Sociales en Roumanie*, Thèse, Paris, 1928.
- CONSTANTINESCO (D.). — *Codul Muncii* (Le Code du Travail), Bucarest.
- CHAVEAU (Dr. C.). — *Les Assurances Sociales*, 1926.
- GARBACEA (Dr. I.-I.). — *Somajul în Ardeal si Emigrarea* (Le Chômage en Ardeal et l'Émigration), Cluj, 1925.
- GELLER-IASI (Léon). — *Problemele Vremii* (Les Problèmes du Temps), Bucarest, 1919.
- GHIULEA (N.). — *Situatia Societătilor de Ajutor Reciproc fata de Legea pentru Organizarea Meserilor, Creditului si Asigurarilor Muncitoresti*. (La Situation des Sociétés de Secours Mutuel devant la loi pour l'organisation des métiers, du Crédit et des Assurances Ouvrières), Bucarest, 1914.
- *Problema Sociala a Plasarii* (Le Problème Social du Placement), Bucarest, 1914.
- GIDE (Ch.) RIST (Ch.). — *Histoire des Doctrines Economiques*, Paris, 1926.
- GODEANU (V.-I.). — *Conventia Colectiva relativa la Conditile Muncii* (La Convention Collective relative aux conditions du travail), Bucarest, 1927.
- GRUIA (E.-I.). — *Asociatiunea Profesionala în Democratie* (L'Association Professionnelle dans la Démocratie), Bucarest, 190.

- GRUIA (E.-I.). — *Ideologia Sindicalismului* (L'idéologie du Syndicalisme), Bucarest, 1930.
- HAMANGIU (C.). — *Cod Civil Annotat* (Code Civil Annoté), Bucarest, 1925.
- IOANITESCO (D.-R.). — *Istoricul Legislatiunii Muncii în România* (Histoire de la Législation du travail en Roumanie), Bucarest, 1919.
- IOANITESCO (D.-R.). — *Legislatia Muncii în România* (Législation du Travail en Roumanie), Bucarest.
- « *Charta Muncii* » Volumul I (Charte du Travail, vol. 1^{er}, Bucarest, 1920.
- « *Charta Muncii* », Volumul II (Charte du Travail, vol. II), Bucarest, 1931.
- *Legea Sindicatelor* (Loi des Syndicats), Bucarest, 1921.
- PHILIPPE (de Las Cases). — *Ce qu'il faut savoir sur la loi des Assurances Sociales*, Paris.
- MACOVESCO (Col. D.). — *Legea Generala de Pensuni Annotata* (Loi Générale de pensions annotée), Bucarest, 1927.
- MADGEARU (V.-N.). — *Politica Sociala si Razboiul* (La Politique Sociale et la Guerre), Bucarest, 1915.
- *Ocotirea Muncitorilor în România* (La Protection des Ouvriers en Roumanie), Bucarest, 1915.
- *Bresle Vechi si Bresle Noua* (Confréries Anciennes et Confréries Nouvelles).
- *Industria la Domiciliu si Asigurarile Sociale* (L'Industrie à Domicile et les Assurances Sociales), Bucarest, 1914.
- MIRESCO (I.-I.). — *Sindicatete Muncitoresti si Legislatia Muncii* (Les Syndicats Ouvriers et la Législation du Travail), Bucarest, 1926.
- MOTEAU (C.-C.). — *Aplicatiunea Legii de Asigurare contra Accidentelor de Munca în România* (Application de la Loi d'Assurance contre les accidents de travail en Roumanie), Bucarest, 1915.
- NUMIAN (C.-C.). — *O pagina din Economia Nationala Româneasca, Bresle vechi si noi* (Une page de l'Économie Nationale Roumaine, Confréries anciennes et nouvelles), thèse.
- OPREANU (Int. Col. In. R.-R.) — GEORGESCO (Capitan P.). — *Pensiunile Civile si Militare* (Les pensions civiles et militaires), Bucarest, 1930.
- OUALID (W.). — *Législation industrielle, Cours de Doctorat*, Paris, 1927-1928.
- PERRAUD-CHARMANTIER (A.). — *Code Pratique des Assurances Sociales*, Paris, 1930.
- PIC (P.). — *Les Assurances Sociales en France et à l'étranger*, Paris, 1913.
- « Le Problème des Assurances Sociales », *Rev. écon. intern.*, avril 1909.
- RACOVSKI (Dr. C.). — *Sindicatete Muncitoresti* (Les Syndicats Ouvriers), Bucarest, 1920.
- RACOVSKI (Dr. C.). — *Jos Legea Meseriilor. Ce vrem si ce nu vrem.* (A bas la Loi des Métiers. Ce que nous voulons et ce que nous ne voulons pas), Bucarest, 1912.
- SANIELEVICI (M.), MADGEARU (Dr. V.). — *Deux rapports sur les Assurances Sociales en Roumanie*, Bucarest, 1915.
- SANIELEVICI (M.). — *Consideratiuni asupra Prevenirii Accidentelor* (Considérations sur la Prévention des Accidents), Bucarest, 1914.

- *Bazele Financiare ale Asigurarii contra Accidentelor* (Les Bases financières de l'Assurance contre les Accidents), Bucarest, 1913.
 - *Statul si Mutualitatile* (L'État et la Mutualité, Bucarest, 915.
 - SCELLE (G.). — *Précis élémentaire de législation industrielle*, Paris, 1927.
 - SION (F.). — *Curs de Legislatie Industrială* (Cours de Législation Industrielle), Jassy, 1921.
 - STRAT (G.). — *La Liberté Syndicale en Roumanie*, Bucarest, 1927.
 - *Consideratiuni asupra Proletariatului* (Considérations sur le Proletariat), Bucarest, 1930.
 - *La Situation économique des classes sociales en Roumanie*, Bucarest, 1930.
 - *Economia Socială si Legislatia Muncitoreasca* (L'Économie Sociale et la Législation ouvrière), Bucarest, 1929.
 - *Evolutia Dreptului de Asociatiune în România* (L'évolution du Droit d'Association en Roumanie), Bucarest.
 - TASCA (G.). — *Productiunea si Organizarea Muncii* (La Production et l'Organisation du Travail), Bucarest, 1925.
 - TRANCOU-JASSY (Gr. L.). — *Probleme Sociale* (Problèmes Sociaux), Bucarest, 1923.
 - *Legislatia Muncitoreasca si Cooperatista Curs* (La Législation Ouvrière et Coopérative, Cours), Bucarest, 1928.
 - WUNDER (A.). — *Studiu asupra Asigurarilor Sociale* (Étude sur les Assurances Sociales), Lugoj.
 - ASOCIATIA ROMANA PENTRU PROGRESUL SOCIAL : *Un deceniu de politica socială românească* (L'Association Roumaine pour le Progrès Social : dix ans de politique sociale roumaine, 11 conférences, un volume), Bucarest, 1930.
 - MINISTERUL MUNCII. — *Zece ani de politica Socială în România 1920-1930* (Ministère du Travail : dix ans de politique sociale en Roumanie, un volume), Bucarest.
- Lois, Règlements, Projets de lois, Débats parlementaires, Budgets, Statistiques, Statuts, Calendriers du Travail, Compte-rendus des Congrès du parti Social Démocrate, Revues, Annuaire de l'Association pour la Science des Assurances, etc., etc...
-

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos	1
Introduction	7

PREMIÈRE PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE	19
-----------------------------------	----

Chapitre premier. — De l'apparition des confréries jusqu'à leur suppression. (La fin du XVI^e siècle jusqu'en 1873.)

- | | |
|--|----|
| § 1. De la fin du XVI ^e siècle jusqu'en 1776 | 21 |
| § 2. De la réforme d'Alexandre Ipsilante (1776) à la suppression des confréries (1873) | 22 |
| | 29 |

Chapitre II. — De l'abolition des confréries (1873) jusqu'à la « Loi des Métiers, du Crédit et des Assurances Ouvrières » (1912) ...

- | | |
|--|----|
| § 1. De l'abolition des confréries (1873) à la loi des métiers de 1902 | 35 |
| § 2. De la loi des métiers (1902) à la loi des métiers, du crédit et des assurances ouvrières (1912) | 36 |
| | 38 |
-

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉTAT ACTUEL	45
----------------------------	----

Section première

Les Assurances Sociales dans l'Ancien Royaume (l'étude de la loi de 1912)	49
--	----

Chapitre préliminaire. Considérations générales

- | | |
|----------------------------------|----|
| § 1. Opportunité de la loi | 49 |
| | 50 |

§ 2. Assurances obligatoires	52
§ 3. Questions introductives.....	59
<i>Chapitre premier.</i> — L'assurance contre les accidents du travail	75
§ 1. Le régime antérieur à la loi de 1912	78
§ 2. Mesures préventives	82
§ 3. Les bases financières	87
§ 4. Le champ d'application	94
<i>Chapitre II.</i> — L'assurance contre la maladie	112
§ 1. L'organisation de l'assurance et l'administration des fonds .	116
§ 2. Le champ d'application	121
<i>Chapitre III.</i> — L'assurance contre l'invalidité par maladie et contre la vieillesse	130
§ 1. Le champ d'application	133
§ 2. L'organisation de l'assurance et l'administration des fonds .	135
§ 3. Les droits des assurés	143
<i>Chapitre IV.</i> — Autres assurances sociales prévues par des lois spéciales.	153
§ 1. La Caisse Générale des Pensions des Fonctionnaires Pu- blics	153
§ 2. La Caisse Autonome pour la Protection et le secours du per- sonnel des Chemins de fer	159
§ 3. La Caisse Générale de secours et de pensions des ouvriers et du personnel quotidien des manufactures, fabriques, salines et dépôts de tabacs et matériaux de la Régie des Monopoles de l'Etat	173
§ 4. La Caisse d'Epargne, Crédit et Secours du personnel entier supérieur et inférieur, dépendant de l'Administration des P.T.T.	182
§ 5. La Caisse de Pension du personnel des théâtres nationaux et des opéras roumains	189
§ 6. La Caisse Centrale des pensions et les Caisses de secours des avocats	193
§ 7. La Caisse de retraites et de pensions des journalistes	198
§ 8. La Caisse de pensions de la Banque Nationale	203

Section II.

Les Assurances Sociales dans les territoires recouverts	207
<i>Chapitre I.</i> La Bessarabie	208
<i>Chapitre II.</i> L'Ardéal	214
<i>Chapitre III.</i> La Bukovine	227

Section III.

Les résultats obtenus	235
<i>Chapitre I.</i> Assurance-maladie	238
<i>Chapitre II.</i> Assurance-accidents	242
<i>Chapitre III.</i> Assurance-invalidité et vieillesse	244

TROISIÈME PARTIE

DE LEGE FERENDA 249*Chapitre I.* L'assurance en cas de maladie et en cas d'accident de travail . 253

§ 1. Personnes assurées 253

§ 2. Objet de l'assurance 255

§ 3. Charges 261

Chapitre II. L'assurance en cas d'invalidité par maladie et pour pension de vieillesse 263*Chapitre III.* Les organes d'administration, de contrôle et de juridiction des Assurances Sociales 265

§ 1. Les Caisses d'assurances sociales 266

§ 2. La Caisse Centrale des Assurances Sociales 270

§ 3. L'Office National des Assurances Sociales 272

§ 4. Avis du Bureau International du Travail 275

Chapitre supplémentaire. La condition des étrangers. — Les relations internationales. Assurance, chômage 288

§ 1. La condition des étrangers 288

§ 2. Les relations internationales 289

§ 3. Assurance-chômage 291

Conclusions 297**Appendice** 307**Bibliographie** 309**Table des matières** 313

IMPRIMERIE SPÉCIALE
— DE LABEURS —

F. BOISSEAU
34, rue du Taur, TOULOUSE

